# أصول الإدارة العامة

دكتور عبد الكريم درويش

دكتورة ليلى تكلا

مكتبة الأنجلو المصرية

# أصول
# الإدارة العامة

دكتور عبد الكريم درويش
ماجستير فى الادارة العامة
دكتوراه فلسفة فى الادارة العامة

دكتورة ليلى تكلا
ماجستير فى الدراسات الاجتماعية
دكتوراه فلسفة فى الادارة العامة

١٩٩٥

الناشر
مكتبة الأنجلو المصرية
١٦٥ ش محمد فريد



إلى ولدينا ماجد وكريم



# الفهـــــرس

الصفحة

الصفحة

# مقدمة الطبعة الجديدة

حياة المنظمات انعكاس لحيـــاة البشر ، وكل مايمكن أن يؤثر فى حياة البشر من عوامل التغيير المذهل التى نرقبها ونحن نستعد للدخول فى القرن الحادى والعشرين هى بطبيعتها نفس العوامل التى تجعـــل منظمات اليوم امتداداً طبيعيا لأحوال مجتمعاتها ، فرياح التغيير تهب على الأفراد والمنظمات فى آن واحد ، لذلك أردنا لهذا المؤلف أن يكون مرجعا دائما ومعاصرا وشاملا لموضوعات الادارة العامة بطريقة منطقية ومنسقة ، ومن هنا كان اتجاهنا الى اصدار هذه الطبعة الجديدة لملىء الفراغ بين ما كان وما يجب أن يكون ٠

وقد منحنا جل اهتمامنا لأن نعرض أفكارنا بطريقة صريحة ومباشرة ومختصرة فى موضوعات ليست بهذه الدرجة من الاستقامة والوضوح ، بل ان بعضها شديد التعقيد ، وكان علينـــا أن نختار خطا وسطا يحقق التوازن بين ما هو مثالى وما هو واقعى ٠

حاولنا ذلك ، حاولنـا الاجابة عن العـــديد من الأسئلة المطروحة فى ساحة دراسة الادارة ٠ حاولنا أن نمنح المزيد من التفكير والايضاح لموضوع قد يبدو معاصرا ومألوفا ، ولكنه فى نفس الوقت قـــديم قدم التاريخ ، فالادارة العامة تعنى بعمليات واجراءات ادارة شئون الحكم كما تمارس فى كل زمان ومكان ٠ وبينما نعالج هنا الأسس والمبـــادىء العلمية ونظريات الادارة والتنظيم ، فقد حاولنا أيضا النظر فى واقع العملية الادارية بحثا عن المزيد من الأسس والنظريات التى تقوم عليها والتطبيقات التى تمارس فى مجالهـــا ٠ واذ يبـــدو اهتمامنا بالجانب التحليلى للموضوعات التى عرضناها ، فقد منحنا نفس القدر من الاهتمام للجانبين الوصفى والتطبيقى ٠

ان الاصلاحات الادارية التى تمت فى الثمانينات والتسـعينات ، والتى كان لها وقعها على أجهزة الحكومة المركزية والمحليات،وكذلك تلك التى امتدت الى ادارة القطاع العـام ، والادارة بالأهـداف والنتائج ، وانشاء قطاع اعمال الأعمال ، وادارة الأزمات والكوارث ، تشكل سـببا جوهريا لتناول كتب الادارة العامة فى الوقت الحاضر لهذه الموضوعات .

فمثل هذه الاصلاحات والتحولات والتحديات تعكس طبيعة الادارة المتصـفة بالديناميكية والتطور ، وهى فى نفس الوقت لا تمسخ طبيعة الادارة العامة التى تقـوم على أساس من الالتزام بالقانون والقواعـد المحددة ، والتأثر بالعوامل الايكولوجية .

واللـه ولى التوفيق ؟

القاهرة ١٩٩٥ | عبد الكريم درويش | ليـلى تكلا



لايوجد عصر فى التاريخ على خلاف شائك مع مدى مناسبته للحالة الانسانية مثل العصر الذى نعيش فيه · والسبب واضح · فنحن نجد انفسنا محاصرين ببعد جديد من أبعاد التغيير المتفجر الذى ليس له مثيل فى تاريخ البشر · وربما كان لنا الحق فى الماضى فى الاقتناع بأن التعليم الذى تلقيناه ونحن أطفال ، يمكن أن يبقى له معنى ونحن شيوخ · فقد كان معدل التغيير بالنسبة لعمر الانسان معدلا بسيطا ·

أما مايحدث اليوم فهو أن القدرة على التواؤم السلوكى والاجتماعى السريع مع معطيات التقدم العلمى ، لاتتم بالسرعة التى تبقى على حالة من التوازن بينهما تاركة المجال فسيحا لمظاهر التخلف الحضارى · وليس الخطر فى أننا أصبحنا نواجه عددا من التحولات الهائلة التى تتصل بتنظيم ووظائف المجتمع ، ونتعرض لعدد من التحديات التى يفرضها التغيير · ولكن الخطر الحقيقى يمكن فى عجزنا عن اللحاق بهذا النمو · وما لم نضاعف من جهودنا فى اتجاه التعليم والتغيير فاننا نصبح أشبه بالعداء الذى يجرى فى حلبة سباق ، وشريط النهاية يتحرك أمامه ·

ونحن نؤمن بأن التسعينات والحقب التى ستأتى بعدها سوف تشهد تحولا واضحا فى الفلسفة التى تقوم عليها ادارة الناس فى المنظمات

بأنواعها المختلفة · وهذا التحول لن يكون مجرد مظهرا شكليا ، أو مواءمـة سطحية للمبادىء والأساليب المستعملة فى الادارة فى وقتنا الحاضر ، وانما سوف يعبر عن فلسفة بعيدة المدى فى الادارة واستراتيجيتها · فهناك عـدد من العوامل التى تتفاعل فى نشاط غير عادى ، والتى بدأت تسـيطر على الادارة فى المجتمعات النامية بعد أن لعبت دورا هاما وواضحا فى المجتمعات المتقـدمة ·

ولعل أبرز هذه العوامل مايلى :

١ ـ الاهتمام المتزايد ، والذى لم نشهد له مثيل من قبل ، بالادارة وكافة مجالاتها المتخصصة · باعتبارها فى مقدمـة العوامل التى يمكن أن تغير وضع شعب من الشعوب · والايمان بأن التخلف والتقدم أصبحا الآن رهنا بتقدم الادارة أو تخلفها أكثر من أى عنصر آخر ·

٢ ـ المكانة التى أصبحت تحتلها الفئات العاملة بالحكومة والمؤسسات العامة والخاصة · وتطلعات هذه الفئات الى نوع الادارة التقدمية التـى ترعى الحاجات الاجتماعية والنفسية ، وتهيىء فرص النمو واكتساب الخبرات والتقدم الوظيفى أمام العاملين ، بعد أن خرجوا من مراحل المعاناة واللامبالاة بأمورهم ·

٣ ـ الازدهار الواضح والتقدم المضطرد فى مجالات العلوم السلوكية والاجتماعية · وظهور العديد من النظريات التقدمية التى أعطت أبعـادا جديدة للعلاقات فى بيئة العمل ، وللحوافز التى يمكن أن تسهم فى زيادة الانتاج وارتفاع الروح المعنوية ·

٤ ـ التقدم الهائل فى مجالات التقدم العلمى والتكنولوجى · وآثار هذا التقدم على عمل المنظمات المختلفة فى الحاضر والمستقبل ومايتصل بـه من نتائج فى مجالات التخطيط واتخاذ القرارات ، والاتصـالات ، ونظـم المعلومات ، والادارة المالية ، والاعلان ، والتسويق ، والاعداد العصرى للمكاتب ، واستخدام الحاسبات الالكترونية وأساليب الادارة العلميـة ووسائلهـا ·

٥ – الاقتناع الكامل بأن الموارد المالية والثروات والامكانات المادية المتاحة ، لاتكفى وحدها لتغيير أوضاع مجتمع من المجتمات والخروج به من حالة التخلف الى مصاف المجتمعات المتقدمة ، ما لم يتح لها ادارة رشيدة على درجة عالية من الكفاءة ، قادرة على حسن توجيه وتوظيف الموارد المالية والمادية واستخدامها واستثمارها على افضل وجه ·

٦ – تفاقم المشكلات المتصلة بالحياة اليومية للمواطنين والخدمات التى تقدمها الدولة لهم ، مثل مشكلات الاسكان والنقل والمواصلات والصحة والتعليم والبيئة · والرغبة الشديدة لدى الدول فى مواجهة هذه المشكلات والسيطرة عليها وحلها ·

وأكثر من أى وقت مضى ، أصبحت الادارة الآن علما ومهنة · وهى كعلم تعتمد على أسس وأصول · بمعنى أنها تعتمد على حقائق أساسية يمكن أن تنطبق فى حالات معينة ، فى اطار ظروف المجتمع والبيئة والناس ومعتقداتهم ومتطلباتهم · وهذه الأسس والأصول ما زالت عرضة لمزيد من البحث والاثبات والتحقيق ·

والادارة أيضا مهنة ، تتطلب التطبيق الخلاق للأصول والأسس العلمية، بحيث تبقى ممارستها فنا على الدوام · وكما هو الحال فى الطب والهندسة، لايمكن بحال أن يكون هناك بديل لفن ممارسة المهنة ، كما لايوجد بديل لتنمية فن من الفنون دون قاعدة علمية يؤسس عليها · فاذا كنا لانأتمن سوى الأطباء على علاجنا ، وسوى المهندسين على اقامة مبانينا ، فكيف يمكن أن نأتمن غير من حذقوا مهنة الادارة على ادارة أمور مجتمعنا ومنظماتنا ·

وبينما الادارة مفاهيم ومبادىء ، وأساليب وطرق للممارسة ، فهى بجانب هذا حضارة · فالادارة فكر وتصور وأسلوب فى الحياة ، وهى نظام للقيم والمعتقدات وفهم لطبيعة الناس وادراك لسيكولوجية شعب من الشعوب، وهى مطالبة بأن تتوافق اكثر مما تتنافر مع التراث الحضارى لكل مجتمع · والمثل الواضح أمامنا هو اليابان ، فقد استطاعت أن تضع تقاليدها وقيمها الانسانية فى خدمة أغراض مجتمع حديث متطور متميز الارادة ·



وهذه الدراسة ، فى نظرنا ، هدفها التعاون على فهم الادارة العامة فى اطارها الصحيح ونطاقها الممتد . وهى بذلك لن تقتصر على محاولة للتعريف بالأصول والأسس والمبادىء العامة وتفهمها ، فهذا وحده لايحقق الهدف المنشود . وانما سنوف تتناول المعالجة رؤية شاملة بيئية وعملية وواقعية ، ترتبط فيها الأسس والنظريات العلمية بالحقائق والمعلومات وبواقع الادارة العملى ، ومحاولة تحليل المشكلات الادارية وفهمها وردها الى حقيقتها ، وتطبيق حصيلة المعرفة والخبرة بمجتمعنا فى استنباط المبادىء والحلول المناسبة ، والاهتمام بتنمية مهاراتنا فى مواجهة المواقف الادارية والقيادية المختلفة .

وتحقيقا لهذه الغاية ، سعت الدراسة الى تقديم عرض منسق للمعلومات والمعارف الأساسية فى الادارة ، وجزء من هذه المعلومات والمعارف أمكن اعداده عن طريق اظهار مبادىء أساسية أمكن ادراكها خلال عملية الادارة . وفى سبيل انجاز هذه المهمة أخذ المؤلفان على عاتقهما الدراسة المتعمقة للابحاث والدراسات والنتائج التى توصل اليها عدد كبير من علماء الادارة وممارسيها .

وهذا الكتاب يتصف بأنه يناقش الأصول أو الأسس . والأصول والأسس تستعمل هنا بمعنى انها حقائق أساسية يمكن أن تنطبق على حالات معينة ولها أهميتها فى التنبؤ بالنتائج . فعملية الادارة لايمكن أن تحددها قواعد ثابتة ومبادىء يمكن تعميمها وتوقع نتائج محددة لها . فليست هناك نظرة أبعد واقعية للادارة العامة من تلك النظرة . فالادراك - كعملية ديناميكية متصلة بالسلوك البشرى وامكانات الأفراد وعلاقاتهم - يندر أن تصل الى قواعد مجردة محددة يمكن تطبيقها بصفة عامة . وانما نقصد بأصول الادارة الأسس والمفاهيم التى ثبت علميا بالتجربة صلاحيتها للتطبيق فى مواقف معينة . على أن تكون هناك دائما محاولة مستمرة للمواءمة بين هذه الأصول والأسس وبين ظروف البيئة والمجتمع والناس وبين متطلباتهم .

ويوجد هؤلاء الذين يعارضون استعمال اصطلاح «أصول» للحقائق الأساسية التى لايعززها تحقيق متعمق أصيل يثبت صحتها . وهؤلاء يفضلون أن يستعملوا اصطلاح « فروض » بدلا من « أصول » ... وربما هم على

حق • على انه يلزم أن نقرر أنه حتى فيما يتعلق بالأسس التى ثبت احصائيا صحتها فى مثل علوم الادارة ، ما زالت هذه الأسس عرضة لمزيد من البحث والاثبات والتحقيق • وفضلا عن هذا فالمؤلفان على يقين من أن المبادىء التى يعرضها هذا الكتاب تعكس أساسا محاولة أولية فى سبيل اثبات عدد من الحقائق الأساسية ، وعن طريق ربط هذه الحقائق فى اطار واضح ، يكون هناك أمل فى الوصول الى نظرية الادارة • كما أنه عن طريق توضيح هذه المبادىء يمكن تنمية علم الادارة العامة •

ان الاهتمام بالادارة والتنظيم وبمشاكلهما ، يعكس الاهتمام الكبير بتنظيم حياة الفرد فى المجتمع الحديث • فتنشئته وتعليمه وتربيته وغذائه وكسائه وترفيهه وصحته وعمله وسكنه ••• انما هى كلها وليدة النشاط المخطط ، والعمل التنفيذى لأعداد هائلة من العاملين بالحكومة ومؤسسات الدولة المختلفة ، معظمهم لم يرهم المواطن قط ••• وربما لن يراهم فى مستقبل حياته • وهكذا نجد الحكومة الحديثة مسئولة عن الوفاء بالمزيد من الخدمات، واشباع العديد من الحاجات لأعداد متزايدة من المواطنين أيا كان موقعهم •

ومن هنا تستأثر الادارة بالدول النامية بجانب كبير من الاهتمام فى الوقت الحاضر • والنظرة الشاملة الى الادارة بتلك الدول تجعلنا نحس بانشغالها التام فى محاولة اللحاق بما فاتها • اللحاق بالتقدم العلمى والكتنولوجى والمستويات العالية من الحياة الانسانية التى وصلت اليها الدول الأخرى ، واللحاق بالحاجات العديدة التى تفرضها طبيعة المجتمع النامى واللحاق بالتجارب الناجحة التى توصلت اليها المنظمات المتطورة • وفى كل من هذه المحاولات نكتشف فجأة أن نظام الادارة العامة بها قد تخلف بشكل ملحوظ وراء العصر الذى تعيش فيه •

ذلك أن نظام الادارة العامة بالدول النامية - على مايبدو - قد كرس جهوده خلال الحقبة السابقة للقيام أساسا بدور دفاعى ومجهود علاجى • محاولا بذلك أن يخلص نفسه من العيوب والكبوات ••• وهذا المجهود كان لابد أن يبذل وكان ضروريا وله نتائجه الهامة • وبعض اللوم يجب أن ينال حقائق الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بتلك الدول • ونعنى

مستوى معيشة الأفراد وأحوالهم فى شتى نواحيها والظروف السياسية التى عاشوها ، والتى قهرت ارادتهم فى كثير من الأحيان ٠

ان العديد من الدول العربية قد قطعت خطوات موفقة نحو عمليات الاصلاح الاقتصادى بهدف مواكبة التغيرات السريعة والمتلاحقة فى عالم اليوم٠ كما أن بزوغ نظام دولى جديد ، يعتمد فى الأساس على سياسة الكيانات الاقتصادية الكبرى ، مما جعل الكيانات الصغيرة لامكان لها فى عالم اليوم ، قد أدت جميعها الى خلق مناخ جديد يفرض علينا أن نمنح مزيدا من الاهتمام والجدية لاستنباط أفضل وأكفأ الطرق الموصلة الى تقوية ودعم النمو الاقتصادى العربى ٠ وهذا لن يتحقق الا من خلال تكريس الجهود لتطوير نظم الادارة والارتقاء بها والعناية الفائقة بالتنمية البشرية ٠

من هنا كان اهتمامنا بأن نقدم لدراسى الادارة العامة والعاملين فى ميادينها المختلفة بالمجتمع العربى هذه الحصيلة من الفكر والخبرة ٠ ولعلنا بذلك نسهم فى تفهم الحقائق الأساسية فى قضية الادارة ، ونساعد على أداء عمل أفضل من أجل مجتمع أفضل منطلق بكل طاقات التغيير نحو آفاق جديدة ٠

★ ★ ★

وهذه الطبعة السابعة تضيف الى سابقتها موضوعين جديدين عن كل من ادارة قطاع الأعمال العام ، وادارة الأزمات والكوارث ٠ ونحاول من خلالهما أن نقدم للقارىء موضوعين معاصرين على جانب كبير من الأهمية فى ادارة الدولة الحديثة ٠ ان ادارة قطاع الأعمال العام « الخصخصة » ، وادارة الأزمات والكوارث ، أصبحتا اليوم من أكثر موضوعات الادارة حيوية وأهمية ٠ وهذه المحاولة التى نقدمها فى هذه الطبعة الجديدة ، نأمل أن تجذب الاهتمام الى المزيد من البحث والدراسة المتعمقة فى هذين المجالين الحيويين ٠

وبينما المؤلفان يعرضان جانبا هاما من دراساتهما العلمية وخبراتهما العملية ، والحقائق والمعلومات التى وصلت اليهما عن طريق الأبحاث والدراسات والعمل الميدانى والاحتكاك العلمى بالقادة فى الأجهزة الحكومية

بمستوياتها المختلفة ممن اشتركوا فى مؤتمرات كبار المنفذين وبرامج تنمية القادة وبرامج تدريب الموظفين والمؤتمرات الدولية والاقليمية والمحلية، فهما مع ذلك يعترفان بجانب كبير من الفضل لجميع الذين اسهموا فى مجال الادارة الهام بأفكارهم ودراستهم وابحاثهم ٠

أن الشكر - مهما حاولناه - لايمكن أن يعبر عن مدى الاحساس العميق بفضل كل من اسهموا باية صورة فى جعل هذا الكتاب متاحا للقارىء ٠ وسنبقى دائما نكرر انه لايمكن أن يكون عمل فردين اثنين فقط ٠

والله ولى التوفيق ٠ ٠

القاهرة : ١٩٩٥ عبد الكريم درويش ليلى تكلا

الباب الأول

# ماهية الإدارة العامة

# الفصل الأول

## الإدارة في عالم اليوم

ان العصر الذى نعيش فيه قد اطلق عليه العديد من المسميات · فمن عصر التغيير السريع الى عصر اكتشاف الفضاء ، الى عصر الكمبيوتر ، الى عصر نظم المعلومات · ولعله من الانصاف أن نسمى هذا العصر «عصر الادارة» · فما من نشاط أو اكتشاف او اختراع أو خدمة أو انتاج أو تغيير لا تدفعه الادارة ، وتقف خلف وجوده · والادارة ـ أيا كان نوعها ـ هى المسئولة عن النجاح أو الاخفاق الذى تصادفه منظمة من المنظمات أو مجتمع من المجتمعات · وهى التى تأخذ على عاتقها تأكيد استمرار عمل الخدمات ، واشباع الحاجات ، وتدفق الانتاج ، وسير الحياة اليومية والعامة بالمجتمع والدولة الى غاياتها ·

وهكذا تحتل الادارة مركز القلب من حياتنا · فاذا تصورنا جسم الانسان ، وكيف أن القلب هو باعث الحياة فيه ، فكذلك الادارة بالنسبة لمجتمعنا اليوم · والسبب فى أن الادارة تحتل هذا المركز الحيوى ، هو أنه من السهل علينا أن نتمنى ، بيد أن التمنى لايفيد كثيرا ما لم نمنحه الحياة ، ونخرج الأمنيات والأحلام الى حيز الواقع والادراك · والادارة هى مايمكن أن نفعله بين التمنى والواقع ، بين الفكرة والنجاح ، بين الأحلام والانجازات ·

ومن المؤكد أن ايقاع الحياة فى المجتمع لايمكن أن ينتظم بدون ادارة· فقد أصبحت الادارة أعظم حقائق الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية فى كل البلدان · ولها اليد الطولى فى تقرير الأمور ، وتصريف شئون الحياة ، وتحقيق الأهداف التى يطمع أى مجتمع فى الوصول اليها · ومن الصعب أن نتصور - ولو للحظة - توقف عجلة الادارة عن الدوران · فمعنى هذا خطير ، ذلك أن التوقف يعنى الشلل والفوضى والفشل والضياع ثم الانهيار الكامل للمنظمات العامة والخاصة على سواء ·

والعكس صحيح · فكل نمو فى المجتمع ، وكل تطور وازدهار فى منظماته ، وكل ازدياد وتضخم فى الأجهزة والمؤسسات القائمة على أوجه النشاط المختلفة به ، يعنى جهودا ادارية أكثر فأكثر تبذل ، وعملا متصلا من الاداريين · وهكذا ينظر الآن الى الادارة باعتبارها عنصرا خلاقا وبناء يهتم بالانجاز وتحقيق الأهداف والوصول بالبشر الى مستوى أفضل من اشباع الحاجات ، وكفاءة الخدمات ، والحياة بصفة عامة ·

ولقد ادركت المجتمعات التى سبقت الى تحقيق النهضة والتقدم هذه الحقيقة · فحينما قامت الثورة البلشفية فى روسيا عام ١٩١٧ ، وتحقق لها الاستقرار ، قال رئيس الولايات المتحدة وقتئذ «**لقد قام النظام الشيوعى فى الشرق ، ولدينا نظامنا الرأسمالى فى الغرب ، وأى النظامين سوف يتفوق هو افضلهما ادارة** » · وهكذا اتجه النظر الى جوهر الأمر ورؤيته فى اطاره الصحيح · فليست النظريات أو العقائد التى يقوم عليها أى النظامين هى التى سوف تقرر مصيره النهائى بقدر مايرتبط هذا المصير بمستوى كفاءة ادارة كل من النظامين ·

ووجهة النظر هذه تلتقى مع قول مأثور لشكسبير « **دع الحمقى يتنافسون حول أشكال الحكومات ، ان افضلها ادارة هو افضلها قاطبة**»

"About forms of government let fools contest, which ever is best administered is the best".

وفى الدول النامية بصفة خاصة ، نجد أن كل الجهود الموجهة الى تغيير احوال مجتمعاتها والأخذ بيدها من أعماق التخلف ، ومساعدتها على الخروج

من الحلقة المفرغة للفقر والجهل والمرض ، كلها جهود الادارة · ولقد أيقنت هذه الدول أن أولى مقومات التقدم ، التى تسبق السعى الى التصنيع وتطوير الزراعة والصحة وتعليم ومواجهة مشكلات البيئة وغير ذلك من المجالات ، هى توفير نوع الادارة الحكومية القادرة على جعل مثل هذه الأهداف قابلة للتحقيق فى ظل الواقع والممكن ·

وفى اطار هذا الوضع ، يصبح المطلب الأساسى لكل مجتمع هو توفير نوع النشاط الادارى الذى أصبح بمثابة حجر الأساس فى كل عمليات بناء المجتمع · وبديهى أن هذا يتطلب الالتجاء الى أعداد ضخمة من القادة والاداريين والعامين ، وأن نضع ثقتنا فيهم ، ونمنحهم فرص التعاون من أجل تحقيق الهدف المشترك · وعند هذا الحد تصبح المهمة الأبناسية هى مدى مايمكن أن نحققه من الحفاظ على مؤسساتنا عند مستوى ملائم من الكفاية الادارية والفاعلية ، فى مواجهة التحديات والضغوط والمنافسة ، وكيف يمكن أن نوفر للقوى البشرية مناخا اجتماعيا وانسانيا موائما لاستثمار الجهد وبذل الطاقات وازدهار الروح المعنوية ، خاليا من التسلط والقهر وعوامل التفتت ، بحيث تظل الروح الانسانية حية نابضة داخل المنظمات الضخمة · وهذا الجانب الأخير فى الموضوع أصبح غاية فى الأهمية فى عالمنا المعاصر ازاء أوضاع طغت فيها المنظمات على كيان الفرد (١) ·

وفى هذا العصر الذى أصبحت فيه الطاقة النووية والمعرفة العلمية تحت تصرف الانسان ، يصبح الأمر الهام المؤثر فى حياة الناس ومستقبلهم هو مستوى ادارة الموارد الضخمة التى فى حوزتهم : وكما أن الادارة ترقى الى هذه الدرجة من الأهمية بالنسبة للدولة والمجتمع ، فهى مهمة كذلك بالنسبة للاعداد الضخمة من العاملين فيها أو المتأثرين بها · ومن الواضح أن الفرص المتاحة للعمل بالادارة فى ازدياد مستمر عددا وحجما ، مما يجعل مجتمعنا المعاصر ـ سواء رضى أم كره ـ مجتمع ادارة قلبا وقالبا (١) ·

---

1. William Whyte : The Organization Man, New York, Garden City, Doubleday, Anchor Books, 1986).

(١) يمكن ـ على سبيل المثال ـ من متابعة التطور فى زيادة عدد العاملين بالدولة فى مصر ملاحظة التطور النسبى لاجمالى عدد الوظائف بالموازنة العامة للدولة فى الفترة من ١٩٨١/٨٠ الى ١٩٩٢/٩١ ، ( أنظر الجداول ١ ، ٢ ، ٣ ) ·

وحتى بالنسبة للمواطنين الذين يختارون الطب أو الهندسة أو القانون أو غيرها من المهن التى تبدو متحررة الى حد ما من الادارة ٠٠ فان الأمر بالنسبة لهم لايختلف كثيرا ٠ لأن الادارة تقرر لهم مثل غيرهم من المواطنين نوع الخدمات والانتاج ، وباقى جوانب الحياة التى تهمهم فى مجتمعهم٠

هكذا أصبحت الادارة أعظم القوى المؤثرة فى عالمنا ٠ وأصبح دورها حيويا وفعالا فى كل المجالات ٠ واذا كنا فى بحث عن مثال مقنع وحى لأهمية هذا الدور ، فان الأمر لايتطلب أكثر من أن نتمعن فى الانجاز الذى قامت بـه القوات المسلحة المصرية فى معركة العبور يوم السادس من أكتوبر ١٩٧٣ ٠ أن هذا العمل الرائع يعكس دوران عجلة عملية ادارية متكاملة ومنتظمة بالغة الدقة والاتقان والكفاءة والسرعة بكل مكوناتها العلمية والعملية ٠٠ هدفا ، وارادة ، وفكرا ، وتخطيطا ، وقيادة ، وتنظيما ، واعدادا ، وتدريبا ، وامكانات مادية وبشرية ، وقرارا ، وتوقيتا ، وتنفيذا ، وتنسيقا ، ومتابعة وتصحيحا ، وتقييما ٠

**ان عبور القوات المسلحة المصرية لقناة السويس يحمل مفاهيم أعمق وأبعد كثيرا من مجرد انتقال القوات من غرب القناة الى شرقها ٠ ومن وجهة نظرنا فان من أعظم الحقائق التى يعبر عنها العبور تلك التحفة الادارية الرائعة التى تجلت فى التخطيط والقرار والتنفيذ ، والتى تعد معجزة باى مقياس عسكرى ٠**

واذا كانت مفاهيم الادارة والتنظيم ونظرياتهما قد بدأت قديما فى مجالات ادارة وتنظيم الجيوش ، فان القوات المسلحة المصرية قد وضعت بين يدى عالم اليوم عددا جديدا من النظريات والمفاهيم العسكرية التى تم استنباطها وتجربتها وتحقيقها خلال حرب اكتوبر ، والتى تصلح للدراسة والبحث والتطبيق ٠

جـــدول رقـــم (١)

بيـــان

اجمالى الوظائف بالقطاع الحكومى

خلال الفترة من عام ٨٠/٨١ حتى عام ٩١/١٩٩٢

| السنة المالية | العمـــالة | التطور النسبى |
|---|---|---|
| ٨٠/٨١ | ٢ر٤٧٤ر٤٥٠ | ١٠٠ ٪ |
| ٨١/٨٢ | ٢ر٦٤٤ر٧٢٦ | ١٠٧ |
| ٨٢/٨٣ | ٢ر٨٥٠ر١٣٢ | ١١٥ |
| ٨٣/٨٤ | ٣ر٠١٥ر٣٢٩ | ١٢٢ |
| ٨٤/٨٥ | ٣ر٢٠٤ر٧٨٥ | ١٣٠ |
| ٨٥/٨٦ | ٣ر٢٥٨ر٦٥٠ | ١٣٢ |
| ٨٦/٨٧ | ٣ر٤٨٠ر١٩١ | ١٤١ |
| ٨٧/٨٨ | ٣ر٥٧١ر٢٠١ | ١٤٤ |
| ٨٨/٨٩ | ٣ر٨٦٧ر٥٨٣ | ١٥٦ |
| ٨٩/٩٠ | ٣ر٩٤٨ر٠٠٠ | ١٦٠ |
| ٩٠/٩١ | ٤ر١٢٣ر٢٧٤ | ١٦٧ |
| ٩١/٩٢ | ٤ر٢٦٢ر٩٤٥ | ١٧٢ |

المصدر : وزارة المالية (مجلدات الموازنة العامة للدولة)

(جدول رقم ٢)

اجمالى الوظائف بالقطاع الحكومى موزعا على المجموعات الوظيفية
خلال الفترة من عام ٨٠/٨١ حتى عام ٩١/٩٢

| السنوات / المجموعات | ٨٠ ـ ٨١ | ٨٥ ـ ٨٦ | ٨٦ ـ ٨٧ | ٨٧ ـ ٨٨ | ٨٩ ـ ٩٠ | ٩١ ـ ٩٢ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| عليـــا | ٣٤٤٣ | ٤٨٩٠ | ٥٠٦٢ | ٥٠٩٦ | ٥٥٨٣ | ٦٨٢٨ |
| التخصصية | ٣٥٢٥٣٧ | ٦٢٧٩٣٤ | ٦٧٩٤٨٥ | ٦٧١٢٤٤ | ٧٩٩٠٣٣ | ٨٩٠٩٤٠ |
| الفنيـــة | ٥٢٢٠٢٧ | ٧٢٦١٣٣ | ٧٥٦١٤٥ | ٧٣٤٦٣٠ | ٩٤٧٦٢٢ | ١٠١٤٢٩٣ |
| الفنية الغير مؤهلة | ـ | ـ | ـ | ـ | ٧١٤ | ٥٩٧ |
| المكتبية | ٣٠٩٠٨٨ | ٥٤٤٦٣١ | ٥٨٩٢٩١ | ٥٧٥٨٥٣ | ٦٨٤٥١٦ | ٧٦٩٨٤٤ |
| المكتبية الغير مؤهلة | ـ | ـ | ـ | ـ | ١٣٤٥١ | ١٥٤٤٤ |
| الحرفيـــة | ٢٥٦٢٢٤ | ٢٧١٣٤٤ | ٢٥٢٥٢٤ | ٣٠١١٢١ | ٣١٨٢٩٦ | ٣٣٩٦٧٧ |
| خدمات معاونـة | ٤٢٧٧٨٨ | ٤٨٨٢٥٩ | ٤٦١٠٦٢ | ٥٣١٦٩٠ | ٥٠٨٢٥٦ | ٥٢٧٩٢٧ |
| غير موزعة | ١٠٢٧١٨ | ٢٨٢٤٩ | ٢٥٠١٥ | ٣٢٨٠٢ | ١٥٠٣٥ | ٦٧٧٣ |
| وظائف مؤقتـة | ـ | ـ | ـ | ـ | ١٣ | ـ |
| جملة الكادر العام | ١٩٧٣٨٢٥ | ٢٦٩١٤٤٠ | ٢٧٦٨٥٨٤ | ٢٨٥٢٤٣٦ | ٣٢٩٢٥١٩ | ٣٥٧٢٣٢٣ |
| كادرات خاصة ولوائح | ٥٠٠٦٢٥ | ٦٦٧٢١٠ | ٧١١٦٠٧ | ٧١٨٧٦٥ | ٦٦٧٤٨٣ | ٦٩٠٦٢٢ |
| الاجمالى العـام | ٢ر٤٧٤ر٤٥٠ | ٣ر٣٥٨ر٦٥٠ | ٣ر٤٨٠ر١٩١ | ٣ر٥٧١ر٢٠١ | ٣ر٩٦٠ر٠٠٢ | ٤ر٢٦٢ر٩٤٥ |

المصدر : وزارة المالية مجلدات الموازنة العامة للدولة •

## جـــدول رقـم (٣)

### اجمالى الوظائف بالقطاع الحكومى موزعة على الموازنات المختلفـــة
### خلال الفترة من عام ٨٠/٨١ حتى عام ٩١/١٩٩٢

| السنوات / الموازنـــة | ٨١/٨٠ | ٨٦/٨٥ | ٨٧/٨٦ | ٨٨/٨٧ | ٨٩/٨٨ | ٩٠/٨٩ | ٩١/٩٠ | ٩٢/٩١ |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| الجهاز الادارى | ٧٤٦٤١٣ | ٨٧٩٦٠١ | ٨٤٩١٨٧ | ٨٦١٤٣٥ | ٨٨٨٣٦٥ | ٩١٩٠٠٠ | ١٧٩٦٩٢ | ١٠٣٧٧٩٤ |
| الحكم المحلى | ١١٥٢٧١٥ | ١٧٢٩٤١٣ | ١٨٦١٢٢٧ | ١٩٢١٢٩٣ | ٢١٧٨٢٤٤ | ٢٢١٤٠٠٠ | ٢٣٠٩٣٠٨ | ٢٣٧٥٣٤٣ |
| الهيئات الخدمية | ٢٤١٠٩٩ | ٣٥٢٢٢٥ | ٣٦٧٠٣٣ | ٣٧٨٣٨٦ | ٣٨٥٦٩٩ | ٣٩٢٠٠٠ | ٤٠٥٠٤٨ | ٤١٥٧٠٠ |
| الهيئات الاقتصادية | ٣٣٤٢٢٣ | ٣٩٧٤١١ | ٤٠٢٧٤٥ | ٤١٠٠٨٧ | ٤١٥٢٧٥ | ٤٢٣٠٠٠ | ٤٢٩٢٢٦ | ٤٣٤١٠٨ |
| اجمالى القطـاع الحكومى | ٢ر٤٧٤ر٤٥٠ | ٣ر٣٥٨ر٦٥٠ | ٣ر٤٨٠ر١٩١ | ٢ر٥٧١ر٢٠١ | ٣ر٨٦٧ر٥٨٣ | ٣ر٩٤٨ر٠٠٠ | ٤ر١٢٣ر٢٧٤ | ٤ر٢٦٢ر٩٤٥ |

المصدر : وزارة المالية مجلدات الموازنة العامة للدولة ٠

## لماذا الإدارة ...؟

ان التسليم بتفوق العلوم الطبيعية أمر مقبول بالتأكيد مادمنا نقيس تقدمها وانجازاتها بمعايير معترف بموضوعيتها وسلامتها · وهذه المعايير ـ كالرياضيات مثلا ـ معايير دقيقة وراقية ، وهى صفة مميزة للعلوم الطبيعية· بيد أنه على الرغم من ذلك ، فان هذا الحكم ـ أو وجهة النظر هذه ـ يميل الى الاجحاف ، أو على الأقل التقليل من شأن الانجازات التى تحققها العلوم الاجتماعية فى مجال يمكن أن نطلق عليه « **التكنولوجية الانسانية** ···» لو اخترنا أن نستعمل هذا المصطلح الذى هو أقل عرضة للجدل من مصطلح «**العلوم الانسانية**» ·

ونظرا لأننا منذ بدء الخليقة عشنا فى مجتمعات قائمة على أساس معقول من التقدم فى مجال تكنولوجيا التعاون البشرى ، وتعلمنا الكثير من انماط هذه التكنولوجية دون أن نشعر بوقعه كثيرا ، فاننا نقبل منجزات التعاون البشرى التى تتحقق من حولنا على أنها قضية مسلمة ، أو نتيجة طبيعية ،أو أمر لايمكن تجنبه · ولكنها فى الواقع ليست كذلك · بل انها أعقد وأبعد من هذا كثيرا · فان هذه التكنولوجية البشرية قد أمكن الوصول اليها حينما انتظم الناس فى مؤسسات صناعية وانتاجية ضخمة ، عن طريق التفكير المنطقى والدراسة الواعية وومضات الالهام لفلتات من العباقرة ·

ولذلك فان تكنولوجيا التعاون البشرى يجب أن تعلم ، وأن تنقل نضرة من جيل الى جيل · فان تحقيق آمال البشر مازال مرتبطا بها ، وبما يمكن أن يسفر عنه امتدادها عن طريق الدراسة والاختراع · وهذا النوع من التكنولوجيا الانسانية هو مانعبر عنه «**بالادارة**» · فالادارة كنشاط هى المسئولة عن خلق نوع منسجم من أنواع التعاون البشرى المثمر · وهى بذلك تقف خلف أعظم انجازات البشر ، وتستأثر بالفضل فى أروع انتصارات الانسان · والعكس صحيح ، فالاخفاق فى الادارة يؤدى الى الفشل فى خلق التعاون الفعال ، وبالتالى الى أوخم العواقب وعجز البشر عن بلوغ غاياتهم· والأمثلة على ذلك حاضرة ·

فحينما وضع أول آدمى قدميه على سطح القمر ، بهر الناس على الأرض، وأخذوا بهذا الانجاز الذى تم فى صورة خارقة لتصور البشر • وكان من الصعب على الكثيرين أن يستوعبوا ماحدث بنفس السرعة التى تسير بها الأحداث ، فعاشوا لفترة مشدوهين الى أن أيقنوا أن الانسان يسير حقيقة على سطح القمر • ورد الكثيرون فضل هذا الاعجاز الى العلوم الطبيعية والهندسية التى جعلت هذا الأمر ممكنا •

واتجه حكم الناس على انجازات هذا العصر الهائلة ، الى تأكيد وجهات النظر التى تؤمن بتفوق العلوم الطبيعية ونضجها • ولكن الا يجدر بنا أن نناقش هذا الذى حدث من زاوية أخرى •• ؟ ان نزول الانسان على القمر لم يكن ليتحقق كأعظم انجازات البشرية التى لم تكن تراود خيال أكثرنا تفاؤلا فى الصغر ، الا كنتيجة مشتركة لكل من العلوم الطبيعية والاجتماعية •

ونفر قليل من الناس هم أولئك الذين أدركوا حق الادراك أنه الى جانب مايحمله هذا الانتصار ، الذى لانظير له ، من جوانب علمية وتكنولوجية ،فانه توجد حقيقة ضخمة تسترعى الانتباه • وهؤلاء هم الذين فطنوا الى الدور الحيوى الذى لعبته الادارة ذات الكفاءة العالية والتنظيم الجيد فى جعل هذا الأمر حقيقة • وهذا هو الجانب الآخر للصورة • فقد تضافرت جهود عشرات المنظمات الضخمة ، بما تضمه من قدرات وطاقات وخبرات ومهارات لتوفير التعاون المثمر والتنسيق الفعال بين جهود أعداد هائلة من الخبراء والاداريين والفنيين والعاملين لأحكام بلوغ الهدف على الأرض وفى الفضاء وعلى سطح القمر ، مثلما هيأت الكثير من الظروف والعوامل والاحتياطات التى تجعل التعاون البشرى عبر القارات أمرا ممكنا • وقد تم كل هذا عن طريق تنظيمات ومنظمات ادارية رائعة الكفاءة محكمة الأداء منسقة العمل•

وعلى النقيض من هذا ، يمكن النظر الى حادث «بيرل هاربر» ـ وهو يمثل أعظم محنة وكارثة فى تاريخ البحرية الأمريكية ـ على انه مثل واضح لاخفاق الادارة •

فالأسطول الأمريكى فى «بيرل هاربر» كان يضم أكبر قوة بحرية ضاربة فى المحيط الباسيفكى ، وكان مزودا بقدرات ضخمة يعززها سلاح جوى حديث متفـــوق •

وحينما ضرب اليابانيون ضربتهم الشهيرة ، وأخذت قطع الأسطول الأمريكى الضخمة تترنح وتهوى الى قاع المحيط ، لم يكن هذا الأسطول ينقصه القوة أو القيادة أو القدرة القتالية ٠

ولما أفاقت القيادة الأمريكية من هول الكارثة ، بات جليا أنهم كانوا قد أعدوا كل شىء ، ولكنهم فشلوا فى ادارة المعركة ٠ وكان الفشل بينا وواضحا فى ثلاثة جوانب بذاتها من جوانب العملية الادارية ، ولعلها أهم جوانبها قاطبة ، وهى : القيادة ، واتخاذ القرارات ، والاتصالات ٠ فحينما اقتربت الطائرات اليابانية من أهدافها الطافية فى دعة واستكانة على مياه «بيرل هاربر» الهادئة ، أخفقت شبكات الرادار الأمريكية فى حساباتها وتقديراتها ، فجاءت القرارات خاطئة ، وافترست الطائرات اليابانية صيدها الثمين ٠ وتحت صدمة المباغتة وفداحة الخسائر ، شلت عقول القيادة الأمريكية ، بل لعلها توقفت تماما عن ادارة المعركة فى أحرج لحظاتها ٠

ان حادث «بيرل هاربر» درس عظيم مستفاد فى الادارة تعلمته البحرية الأمريكية ، ولعله أغلى درس دفعت ثمنا له فى معركة واحدة ٠

وعلى المستوى المحلى ، يمكن أن نرى أمثلة أخرى لعظمة الادارة وانتصاراتها متمثلة فى ادارة قناة السويس عقب تاميمها فى سنة ١٩٥٦ ، وفى بناء السد العالى ، أكبر السدود الركامية فى العالم حجما ٠ وهما مثلان رائعان لتفوق الادارة المصرية فى مشروعين من أضخم وأهم ماعرف العالم، مر بهما الانسان المصرى بجدارة وكفاءة واقتدار ٠

ولقد عبر جمال عبد الناصر فى حديثه فى ٢٣ يوليو ١٩٧٠ عن تجربة السد العالى بقوله :

**«ان التصميم على بناء السد العالى سنة ١٩٥٦ قد أطلق شرارة حرب٠ وها نحن فى وسط نار حرب اخرى تشهد البناء وقد اكتمل بعد كفاح عنيف ضار ، حاولت فيه كل القوى ان تثنى هذا الشعب عن عزمه ، فما زادته الا اصرارا ، وحاولت أن تصد تقدمه ، فكانت النتيجة الوحيدة لذلك أن تفجرت طاقات أخرى كامنة فى أعماق هذا الشعب ، خرجت بالتصميم تبنى ، وبالتصميم تقاتل » ٠**

ان بناء السد ـ الى جانب أبعاده السياسية والاقتصادية والاجتماعية هو فى تقديرنا عمل ادارى رائع ٠ فقد تعاونت فيه جميع الأجهزة الحكومية والهيئات والمؤسسات وشركات القطاع العام والخاص من أجل أن ينجح التنفيذ اداريا وعلميا وفنيا ٠ ولم يقتصر العمل على جسم السد ومحطة الكهرباء ، وانما امتد الى انشاء بحيرة ناصر ، وتهجير أهالى النوبة ، وانقاذ معبد أبو سمبل ، وانشاء محطة سكة حديد السد العالى ، وانشاء ميناء السد العالى «ميناء السودان» ، وتغيير وجه مدينة أسوان تغييرا جذريا ٠

ان بناء السد قد تطلب سرعة دوران عجلة عملية ادارية على أعلى درجة من الكفاءة والرشد وحسن الأداء ، توافرت عناصرها فى التخطيط ، والتنظيم ، والتمويل ، والقيادة ، واتخاذ القرارات ، والاتصالات ، وبرامج التنفيذ ومراحله ، والاشراف والمتابعة ، والتقيم ، والعلاقات العامة وبرامج الرعاية الاجتماعية والانسانية ٠

ولقد بلغ الحد الأقصى لعدد العاملين العرب بالمشروع من جميع الفئات والتخصصات والمهن ٣٢٤٨٧ عاملا خلال ذروة العمل فى عام ١٩٦٤ ٠ ولم تكن مهمة الادارة ازاء هذا التجمع البشرى الهائل ، فى موقع السد ومواقع العمل الأخرى المتصلة بهذا المشروع الضخم ، قاصرة على تحقيق الهدف الأول واتمام المشروع ، وانما كانت أيضا حريصة على تهيئة افضل مناخ اجتماعى وانسانى موائم لاستثمار جهود العاملين واستخراج افضل مافيهم من طاقات ، والاحتفاظ بروح معنوية عالية تحت ظروف جغرافية ومناخية صعبة ٠

ولذلك كان على ادارة السد العالى أن تواجه تحديات ضخمة تتصل بتعبئة كافة الامكانات ، والتنسيق بين عديد الهيئات والمنظمات المصرية والأجنبية المتعاونة فى بناء السد ، وقيادة المشروع من الموقع فى ظل ظروف غير عادية ، ومواجهة مهمة اتخاذ القرارات والبت فى المشكلات التى تستجد وتوفير نظام فعال للاتصالات ، وربط القيادة بالعمليات الميدانية ، واقامة نظام جيد للاشراف والرقابة والمتابعة ٠ ذلك الى جانب التحديات الأخرى المتصلة بعمليات الاختيار والتعيين والتدريب ، وتحويل العمال العاديين الى مهنيين ، وتحويل بعض المهنيين الى مهن تخصصية ، وايفاد المتخصصين

للخارج لتعميق تخصصهم . وتحديات الاسكان ، والاعاشة ، والخدمات الاجتماعية المختلفة ، والمواصلات ، والعلاج ، والأمن الصناعى والأجازات والراحات ، والتأمين والمعاشات ، والحوافز ... وغيرها .

وحينما نحدد بالأرقام حجم الأعمال التى تمت فى السعد العالى وحده حتى نهاية عام ١٩٧٠ ، يتأكد لنا أى نوع من الجهد البشرى قد بذل لجعل هذا الأمل حقيقة . لقد أتمت أعمال الحفر ٧٦٨ر١٣٠٠٠ر ... مترا مكعبا ، وأعمال الخراسانات ٣٠٩ر١٠٠٠ر مترا مكعبا ، وأعمال الردم ٥٠٢ر٤٣٠٠٠ر مترا مكعبا ، وأعمال التركيبات الميكانيكية الحديدية ٩٠٦ر١٦١ طنا ، والتركيبات الهيدروليكية ٤٤٤ر٥٥ طنا .

وهكذا يبقى السد العالى على أرض النيل - من وجهة نظرنا - رمزا بارزا لتفوق الادارة ومثلا يحتذى كانت له آثاره فى تطوير الادارة المصرية ، الى جانب كل معطياته الأخرى .

فاذا شئنا أن نتأمل الجانب الآخر للصورة ، وجدنا من واجبنا أن نتمعن أحداث ٥ يونية ١٩٦٧ من زاوية جديدة . لقد عبر الرئيس جمال عبد الناصر عن رأيه فى ذلك بأن نكسة ٥ يونية كانت نكسة للادارة .

وليس هناك تصور لما حدث أصدق معنى من هذا . فقد واجهنا النكسة دون تخطيط علمى شامل على مستوى العالم العربى يضمن تعاون امكانات وجيوش الدول العربية ، ولم تكن هناك خطة محكمة للتعبئة العامة بالمعنى العلمى للتعبئة ، الذى يعطى الجيوش القدرة والفاعلية على القتال برغم الخسائر التى يمكن أن تنجم عن تلقى الضربة الأولى ، وبحيث يصبح من الممكن امتصاص هذه الضربة والتحرك استراتيجيا للرد عليها ، ولم تكن الجبهة العربية موحدة ، بل ان التنسيق الفعال بين الجيوش المشتركة فى الحرب كان مفقودا . وهكذا بقيت الامكانات العربية غير مستغلة الاستغلال الأمثل من النواحى العسكرية والجغرافية والاقتصادية .

واذا كانت قدرة أى منظمة تتحدد بمدى وضوح أهدافها وشعور الأفراد القوى بالانتماء الراسخ لهذه الأهداف ، فان قيادة القوات المسلحة فى ذلك الوقت كانت قد تحولت الى مركز للقوى . ولم تعد الحرب والقتال هدف

كبار القادة الأصيل ، وانما أصبح الجيش هدفا وسيطا الى أهداف اخرى بديلة ، هى مناصب السلك السياسى والقطاع العام وغيرها · وأدت محاولات الوصول للأهداف البديلة الى تنمية الاتجاهات السلبية ، وتفشى الروح المدنية ونشاط محاولات التسلق والتزلف ·

وانصرف كبار القادة العسكريين الى غاياتهم الشخصية ، يجتذبون حولهم العناصر التى على شـــاكلتهم ، ويحجبون الكفاءات والعلميين من الضباط ، وأصابهم التجمد العلمى وانفصلوا عن التقدم التكنولوجى · فلما بدأت المعركة لم تكن لديهم القدرة الحقيقية والاستعداد الكامل لمواجهـــة متطلباتها ·

وتحت سيطرة هذه الظروف أصبحت عملية اتخاذ القرارات عمليـــة مرتجلة غير موضوعية · وأصابها الشلل فى مواجهـــة الصـــدمة · فتوقف مراكز اتخاذ القرارات عن العمل · وحينما أفاق القادة العسكريون من وقع المفاجأة ، جاءت قراراتهم مرتجلة وعشوائية ، وفى كثير من الأحوال فقدوا سيطرتهم على الموقف وأصبح كل مسئول يتصرف بانفعالاته وبدون خطة ·

وساعد وعلى هذه الفوضى انهيار نظام الاتصالات · مما أدى الى انعزال قيادة العمليات الميدانية فى بعض المواقع عن القيادة العامة ، والى تدخل العدو باتصالات مغرضة ، واعطاء أوامر مضللة لصالحه · ووجدت الباخرة الأمريكية «ليبرتى» فرصتها ســانحة فى هذه الغابة التى اختلطت فيهـا الأمور ، فأدت دورها فى التشويش على أجهزة الاتصالات والمراقبة المصرية على خير وجه ·

وبات واضحا فى تقييم الأمور أننا نفتقر بشدة الى عنصر التدريـب العصرى المتفوق · فالتدريب لدينا لم يكن يرقى الى مستوى العصر الـذى نعيش فيه · وكان تدريب الطيران متخلفا بالقياس الى مستويات العدو · وكانـــت لدينـــا امكانـــات مـــادية وأجهـــزة علميـــة متطـورة بـــدون قـــدرة كاملـــة على استعمالهـــا واســـتغلال معطياتهـــا · وظهرت صورة التخلف الحضارى واضحة · فالفرق شـــاسع بين التقدم التكنولوجى فى صورته المادية ، وبين سلوك المحاربين الاجتماعى والقيـــم

التى تحكم وتسيطر عليهم ازاء المعدات والأجهزة التى بين أيديهم (١) ٠

٠٠٠ ويمكن أن نستطرد دون توقف فى وصف ما أراده الرئيس جمال عبد الناصر بقوله : « أن النكسة كانت نكسة للادارة » ٠ وبذلك نمكن القارىء أو الدارس من أن يرى «الادارة» فى اطارها الصحيح ٠ ذلك أن أعظم انتصارات هذا العالم ، وأعظم محنة يمكن أن نراها مرتبطة دواما بنوع أو آخر من «الادارة» ٠

★ ★ ★

ويتحدث الناس عن عالم متقدم وعالم متخلف ، وينسبون ذلك بالدرجة الأولى الى العوامل والاعتبارات الاقتصادية ٠ وكأن الادارة فى فكر هؤلاء الناس عنصر جانبى أو عملية تابعة ٠

**ان الادارة فى تقديرنا ليست نتاجا للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ولكنها محدثة هذه التنمية ٠ وليس فى ظننا أن هناك دولا يمكن أن توصف بأنها متقدمة أو متخلفة اقتصاديا ، بقدر ما هناك من دول متقدمة أو متخلفة اداريا ٠ ذلك أن سر التنمية لايكمن أساسا فى توفر الثروات ، وانما فى كيفية توظيفها واستغلالها واستخدام القوى البشرية وحملها على استخراج أفضل مافيها من طاقات خلاقة مبدعة ٠ وكثير من الدول النامية تعرف بالتحديد ما تريده ، ولكنها فى أشد الحاجة الى أن تعرف كيف تحقق ماتريده ٠ وليست مشكلة هذه الدول هى الفرق بين ماتملك وما لا تملك ، ولكنها تكمن أساسا فى الاستخدام الأمثل لذلك القدر الذى تملكه ٠٠٠٠ ومن ثم فهى بالتحديد مشكلة «ادارة» ٠**

وهكذا تصبح الادارة يوما بعد يوم أعظم الموارد المتاحة بالدول النامية، مثلما تمثل أضخم احتياجات الدول المتخلفة ٠ ولايخالجنا أدنى شك فى أن نوعية الحياة ومستوى المعيشة فى تلك الدول سوف يعتمد دواما أكثر فأكثر على نوعية ومستوى ادارة المجتمع ، فالادارة الآن هى التى تقرر نوع التعليم

---

(١) للوقوف على المزيد من المعلومات فى هذا المعنى ، راجع على سبيل المثال : صلاح الدين الحديدى : شاهد عيان على حرب ١٩٦٧ ، ( القاهرة : دار الشروق ، ١٩٧٤ ) ٠

ونوع العلاج ونوع الرعاية الاجتماعية ونوع الزراعة والصناعة والاسكان والنقل والطرق والمواصلات ، وكافة أوجه النشاط والخدمات التى يلـــزم توفرها لتدفق حياة شعب من الشعوب واستمرارها ٠

ولايقتصر دور الادارة فى مجتمعنا المعاصر عند هذا الحد ، بل يتعداه الى مسئولياتها الضخمة عن احداث النهضة الشاملة ٠ وهذا قبل كل شىء ، وفوق كل شىء ، هو دور الادارة الجديد وأعظم تحدياتها ٠ وهذا الدور وذلك التحدى يتطلبان اليوم مداخل جديدة فى التفكير والتخطيط والعمل ٠

## الفصل الثانى

# الإدارة فى مجتمع متغيّر

ان شخصية المجتمع نتاج الأنماط الاجتماعية ، وفى حدود هذا المفهوم يصبح المرء نتاج مجتمعه . ومع ذلك فنحن نعلم أن الأنماط الاجتماعية تتغير ، وأن المرء قد يغيرها أحيانا .

**وفى كل بلد تفاعلت عدة عوامل بدرجات متفاوتة ، ينتج عنها أفكار واتجاهات وعادات وتقاليد وقيم وسلوك متميز يمكن ملاحظته فى تصرفات الأفراد والجماعات ، وفى اتجاهاتهم العامة ، والادارة كتنظيم اجتماعى فى نشاطها وسلوكها وديناميكياتها تعكس الخصائص التى تميز المجتمع الذى تعمل فيه والسمات الهامة التى يتصف بها .**

ذلك أن الادارة فى مجتمع معين انما هى انعكاس للأحوال والأفكار وأنماط السلوك والقيم المتعارف عليها ، والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة .

وهى بذلك لايمكن أن تتخلص من أثر مثل هذه العوامل على المجتمع أو من فعلها فيه ، كما لايمكنها أن تتجرد منها . بل على العكس من هذا ، نجد أن النظرة الى الادارة فى اطارها الحقيقى وفهمها انما تتحقق بفهم متعمق لمثل هذه المؤثرات ونتائجها .

ويقوم فى مصر أقدم نظام ادارى عرفه التاريخ ، حيث تمتد جذوره خلال طبقات متراكمة من الماضى السحيق حتى تصل الى الادارة الفرعونية . والباحث فى هذه الحضارة القديمة يلمح سمتين هامتين للادارة المصرية استمرتا الى وقت قريب تؤثران فى الحياة والخدمة العامة عندنا : السمة الأولى : تمثل سطوة الحكومة وتسلطها . فلم يكن فرعون حاكما فحسب وانما كان الها أيضا ، ومن تحته كان يعمل جهاز مركزى طبقى من المدنيين ورجال الدين يمارسون السلطة ويصرفون أمور الحكم ، ويرون أنفسهم امتداد لشخصية فرعون الاله الحاكم . والسمة الثانية : هى ضيق نطاق الخدمة العامة . فمنذ وقت بناء الأهرامات الى عهد قريب اقتصر النشاط الحكومى على جباية الضرائب وتنظيم استخدام مياه النيل واعداد الجيوش وبعض الأشغال العامة .

ومجتمعنا المعاصر يتميز بسمتين هامتين : الأولى : أنه مجتمع متغير . ويبدو مؤكدا أن التغيير الاجتماعى الذى يأخذ مكانه عندنا ذو سرعة عالية تفوق مثيلاتها فى الدول التى تتشابه ظروفها معنا بمجتمعات أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية . والثانية ، أنه يسير نحو التنمية القومية الشاملة باصرار وقصد محدد . وهو فى هذا يشترك مع عدد من مجتمعات الدول النامية التى تسعى جديا للتخلص من الماضى وتتطلع الى مستقبل أفضل .

ومن هنا تدعونا الرغبة فى دراسة الادارة الى التمعن فى خصائص المجتمع المتغير المعاصر . تلك الخصائص التى طالما قبلناها على علاتها دون مناقشة . ففى كثير من الأحيان يمكن ربط هذه الخصائص - أو على الأقل أهمها وأكثرها وضوحا - بواحد أو أكثر من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى تحرك المجتمع أو تتحكم فيه . وهذا بدوره يدعونا الى النظر فى هذه العوامل ودراستها ومحاولة فهمها . ولايعنينا هنا أن نتعرض الا لأكثرها اتصالا بالادارة أو تأثيرا فيها .

## المنــاخ الادارى المعــاصر

تعيش المنظمات الادارية اليوم فى مناخ غير عادى ، يختلف فى جوانب كثيرة عن ذلك الذى عاشت فيه منظمات الأحقاب السابقة • فالمناخ الادارى المعاصر يعكس الاهتمام البالغ من قبل الدولة بمصالح ومطالب المواطنين ، والازدهار الذى لم نشهد له مثيلا فى مجالات العلوم الاجتماعية والسلوكية والتقدم العلمى والتكنولوجى ، والنمو المطرد للمنظمات ولاحتياجاتهــــا فى مجالات التخطيط واعادة التنظيم والقوى البشرية المدربة والمتخصصة ، والأخذ بأساليب الادارة العلمية وترشيد الانتـــــاج ، والتأثير الذى أحدثه ادخال الحاسبات الالكترونية والميكنة ونظم المعلومات فى العمل الادارى ، ونمو ظاهرة المنظمات متعددة الجنسية "Multi-National Corporations" وتعاظم دور الادارة كسلعة لها قيمتها كمصدر هام لدخل بعض الدول •

وتصادف منظمات اليوم مشكلات وتحديات عديدة بعضها دولى وبعضها اقليمى ، وبعضها حكومى وبعضها أهلى ، وبعضها من خارج المنظمة وبعضها من داخلها • وكل هذه المشكلات والتحديات تحوط بالمنظمات وتتفاعل داخلها، فتشكل اتجاهاتها ، وتؤثر فيها تأثيرات معينة ، وتغير من أهميتها ومكانتها زيادة أو نقصا وفق ظروف المكان والسكان ودرجة التغيير الذى يتعـــرض له المجتمع واتجاهاته •

والمناخ الادارى الذى تعيش فيه المنظمات الادارية عندنا مناخ جديد ومتغير ، يتصف بعدد من السمات ، التى نورد أهمها فيما يلى :

### اولا : اتساع دولة الادارة :

أدى الاتجاه فى العصر الحديث نحو الدولة الايجابية "Positive State" أو دولة الرفاهية "Welfare State" ، الى اتساع نطاق العمل الحكومى وامتداد نشاط الدولة الى قطاعات وميادين كانت مهملة أو متروكة للقطاع الخاص ، مثـــل الصناعة والتجارة والبنـــوك والتأمين والاسكان والاصلاح الزراعى وبناء السفن وصناعة الخبز • وظاهرة التوسع هذه أصبحت ظاهرة

عامة تسود معظم مجتمعات العالم على اختلاف المذاهب التى تؤمن بهـا تحقيقا لمبدأ التدخل الايجابى للدولة بقصد توفير الخدمات الضرورية ، أو تنظيم النشاط الاقتصادى وتوجيهه ، أو تحقيق العدالة الاجتماعية . وقد تنوعت طرق التدخل وامتدت من التملك الى التنظيم والرقابة . وهذا النمو المطرد فى نشاط ومهام الادارة أدى الى ظهور مايطلق عليـه فى وقتنـا الحاضر «دولة الادارة "Administrative State".

وهذه الظاهرة لاتختص بها المجتمعات الاشتـراكية وحدهـا . ففى المجتمعات الرأسمالية ، التى تقوم فلسفتها على ابقاء التـدخل الحكومى ونشاط الادارة العامة عند حده الأدنى ، تمسكا بمبدأ ألا تفعل الدولة للفـرد مايستطيع أن يفعله لنفسه ، يلاحظ تراجع مثل هذه الفلسفة . يؤيد ذلـك ماجاء بتقرير مدير الميزانية بالحكومة الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية، اذ يقول فيه أن الحكومة المذكورة تقوم الآن بمئات الأعمال التى لها صفة النشاط الخاص . فهى اليوم تعتبر أكبر منتج للقوى الكهربائية ، وأكبر هيئة تأمين ، وأكبر ممول ومقترض ، وأكبر أصحاب المخازن ، وأكبر ملاك البواخر، وأكبر ملاك وسائل النقل البرى .. الخ . وذلك علاوة على وظائفهـا الأصلية (١) .

**وهكذا أدركت معظم المجتمعات أن الحكومة تصبح يوما بعد يوم الهيئة الوحيدة التى يمكنها أن تواجه المشكلات المتشابكة الأطراف ، وأن النشـاط الأهلى والمنظمات الخاصة - مهما بلغ تمويلها وتنظيمها - لايمكنها أن تكون فعالة فى مواجهة المشكلات على المستوى القومى . فالاقتصاد القومى يتطلب نشاطا حكوميا علـى مثل مستواه ، ومـرور الزمن يفتح باسـتمرار أمـام الحكومات مزيدا من ميادين الخدمة والعمل . والمجتمع السائر نحو التنمية**

---

(١) هذا التقرير كان مقدما الى مؤتمر مديرى البنوك الذى انعقـد فى مدينة نيويورك عام ١٩٨٤ . يؤكد هذا الاتجاه أيضا الاحصاءات الخاصة بحجم الحكومة الفيدرالية ، فهى توظف ٨ر٢ مليون شخص ، وتشترى بأكثر من ١٣٠ بليون دولار بضائع وخدمات سنويا ، وتملك ثلث مساحة الاراضى ، وتشغل مكاتبها ٦ر٢ بلون قدم أى أربعة أضعاف مساحة المكاتب بأمريكا ، وتملك وتدير ٤٣٧٠٠٠ مركبة غير عسكرية ، ولديها أكثر من ١٧٠٠٠ كومبيوتر ، وتوفر ٩٥ مليون وجبة يوميا كاعانة حكومة . ( راجع : ى.س. سافس ، المفتاح لحكومة أفضل . ص ٢٣ ) .

**يلد دواما حاجات جديدة كل منها يصبح مصدر تدخل للحكومة ومصدر قوة لها ، لأنها هى وحدها القادرة على اشباع هذه الحاجات ·**

وفى مصر ، كان الجهاز الحكومى فى الماضى جهازا خاضعا مغلوبا على أمره ، يقتصر دوره على أوجه النشاط التقليدية المحدودة ، ويسير فى الاتجاه الذى تقوده فيه القيادات السياسية الحزبية ·

ومنذ قيام الثورة نشهد تحولا واضحا فى فلسفة وأهداف وعمل الجهاز الحكومى · وذلك لكى يحقق نوع الحياة الجديدة التى تأخذ مكانها على أرض النيل ، ولكى يتكيف مع واقع هذه الحياة خلال الحقب التالية · ومنذ بدأت حركة التحول الاشتراكى تأخذ انطلاقها ، أصبح المواطن الذى هو فى حاجة أو فى مرض أو فى جهل أو فى بطالة أو فى تخلف ، وسواء كان هذا المواطن عاملا أو فلاحا أو صانعا أو تاجرا أو موظفا ، أو أى مواطن نختاره ، أصبح ينظر الى الحكومة على أنها الأمل الأول الذى يتطلع اليه لتنظيم حياته واشباع حاجاته وتحسين أحواله ، وتوفير الخدمات الضرورية له ، وتحقيق العدالة الاجتماعية ·

وقد أدى التأميم ، وادارة القطاع العام ، وادارة قطاع الأعمال العام، والتنظيم والرقابة للقطاع الخاص ، الى جر الجهاز الحكومى الى صميم الحياة الاقتصادية ، والى ممارسة عمليات التخطيط القومى الشامل ، وتنفيذ الخطط ، ومتابعتها حتى تحقق أهدافها ·

وهكذا تحول الدور الذى اعتادت الحكومة أن تؤديه من الخضوع الى القيادة · هذا الدور الجديد يبدو بالضرورة واضحا ومركزا خلال المرحلة الحالية حيث تخوض الحكومة المعارك المتصلة بالتنمية القومية الشاملة بكل ماتفرضه من التزامات ومهام وتحديات ·

ومن نتائج هذا كله النمو السريع للجهاز الحكومى ، فعدد وحداته يعادل عشرات أضعاف ماكانت عليه قبل الثورة (١) · كما زاد عدد العاملين

---

(١) يلاحظ مثلا أن أول وزارة فى تاريخ مصر تشكلت عام ١٨٧٨ برياسة نوبار باشا من ٨ وزراء · وفى وزارة نجيب الهلالى قبيل قيام الثورة مباشرة عام ١٩٥٢ ،

=

فيه والمتعاملين معه ، وظهرت وزارات ومنظمات جديدة ما زالت تعانى آلام الوضع الحديث فى سبيل استكمال مقومات عملها وتحديد أهدافها وتكوين علاقاتها (١) · وكلها عوامل تدعو الى المزيد من محاولات اعادة التنظيم والتنسيق وأحكام الرقابة ، والى تعدد التشريعات ، وعدم وضوح الاختصاصات ، والعكوف على الاتصالات الرسمية · وهذا يؤدى بدوره الى المزيد من التعقيد والبطء ومركزة اتخاذ القرارات ·

وهنا يثور التساؤل : كيف يمكن للادارة فى ظل نتائج هذا التحول أن تتخلص من الاتجاهات التقليدية المحافظة ، وأن تتحرر من المخاوف والقيود، وأن تنطلق نحو التنمية فى كفاية وسرعة واتقان واقتصاد ؟ وكيف يمكن أن نوفى للجهاز الحكومى المتجه نحو الضخامة والنمو الاعتبارات التى تحقق له مرونة الحركة وسرعة البت وعدم التعقيد مع سلامة الاجراءات ؟

### ثانيا : القوة الجديدة :

فى مقدمة الاعتبارات ، أو التحديات ، تلك القوة الجديدة التى ظهرت على أرضنا وفى معظم دول العالم الثالث ، وهى قوة الآمال الشعبية الصاعدة التى تمثل ثورة الأمانى والتوقعات الجماهيرية · فليس بخاف أن الجماهير التى استبد بها الحرمان لأجيال طويلة أصبحت فى لهفة على جنى ثمار التنمية ، وتحقيق الوعود التى قطعتها الحكومة على نفسها ، وتحقيق الصورة المثالية لمجتمع الكفاية والعدل · وهى تتوقع ذلك بصبر نافذ وتنتظره بشوق بالغ ·

---

=

كان عدد الوزراء ١٦ وزيرا ، وقد ضمت الوزارة التى شكلت برياسة الرئيس محمد أنور السادات فى ٢٧ مارس ١٩٧٣ ، أربعة نواب لرئيس الوزراء ، و٣١ وزيرا· والوزارة التى شكلت برياسة الدكتور مصطفى خليل فى ٢٠ يونيو ١٩٧٩ ضمت نائبا لرئيس الوزراء ، ٣١ وزيرا ، والوزارة التى رأسها الدكتور عاطف صدقى عام ١٩٩٣ ضمت نائبين لرئيس الوزراء ، ٢٩ وزيرا ، ٤٠ مجلسا وهيئة عامة ولجنة عليا ·

كذلك يلاحظ أن قطاع الاعمال العام الخاضع لرئاسة رئيس مجلس الوزراء يضم ١٧ شركة قابضة ، يتبعها ٣١١ شركة تابعة ·

(١) مثل : وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة ، ووزارة استصلاح الاراضى ، وهيئة استثمار المال العربى والاجنبى · وقطاع الاعمال العام ، وهيئة سوق المال ·

وظهور هذه القوة الجديدة ظاهرة رائعة • وبروزها بين أفراد الشعب بهذه السرعة ، وبعد انقضاء قرون من الاستعباد والإستغلال ، شاهد فذ على الخصائص الأصيلة فى الشعب المصرى • على أن ازدهار هذه الأمانى والآمال فى نفوس الجماهير يتطلب تحقيقا سريعا لها ، بينما يتعذر على الجهاز الحكومى تحقيق كل هذه التوقعات بالسرعة التى تريديها الجماهير• ولاشىء يمكن أن يحدث شعورا بعدم الرضا مثلما تفعل الآمال المخيبة فى دولة ديموقراطية ، وخاصة اذا كان الناس غير مدربين تماما على حكم انفسهم ويعتمدون كثيرا على قادتهم ، ولا يلقون من الطعام والمسكن والضروريات مايتطلعون اليه (١) •

**والملاحظ أيضا أنه نتيجة للتوسع نشاط الدولة أصبح الملايين من أفراد الشعب يستفيدون من أوجه النشاط الحكومى ويشكلون فى نفس الوقت فئات جديدة قوية يهمها تطوير هذا النشاط ورفع مستواه والنهوض بعمليات الاصطلاح الادارى بما يحقق سرعة أداء الخدمات وكفايتها وعدالة توزيعها •**

ومن هنا نجد أن هذه الطوائف الاجتماعية الجديدة المستفيدة تمثل قوى هائلة ضاغطة تطالب باستمرار بتطوير الأجهزة الحكومية واصلاحها ، وبضرورة تجاوبها مع الجماهير • وحين تتجمع أشتات هذه القوى من جميع المدن الصغيرة والقرى ، ومن عواصم المحافظات والمدن الكبرى ، ومن العاملين والعاطلين ، تتجه الى مراكز الحكم فى رياسة الجمهورية ، أو رياسة الحكومة ، أو رياسة أجهزة الحكم المحلى ، فاذا بهذه الأجهزة المركزية تنوء بحمل مرهق يمنعها من أن تعمل بكفاية أو أن تتفرغ لمهامها الأساسية التى على مستواها • ومن ثم تتجه هذه الأجهزة الرئيسية بدورها الى لوم الوحدات التنفيذية لتخلفها أو اهمالها أو فسادها ، وذلك فى رد فعل منعكس لضيق الجماهير •

---

(١) لوثر جيوليك :

« المشكلات الرئيسية فى تنظيم الأداة الحكومية » ، ( مؤتمر التنمية الادارية الأول ، معهد الادارة العامة / المعهد القومى للادارة العليا ، وثيقة ٢٣/٤ ، ١٩٦٢ القاهرة ) ، ص ٢ •

**ثالثا : البيئة الجديدة :**

ولايقل أهمية عما تقدم مشكلات التواؤم التى يعانيها الجهاز الحكومى فى البيئة الجديدة التى تأخذ شكلها من حوله · فمنذ قيام الثورة ظهرت بعض التنظيمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية الهامة على أرض مصر لأول مرة · ووجد الجهاز الحكومى نفسه ـ بدون اعداد كاف ـ يواجه هذه التنظيمات الجديدة ، وفى مقدمتها الاتحاد الاشتراكى العربى ، والقطاع العام ، وأجهزة الحكم المحلى السياسية والتنفيذية ، وغيرها من المنظمات والتنظيمات الشعبية والعمالية التى ما زالت تسعى للاستقرار وتأكيد ذاتها ·

**ولاشك فى أن الجهاز الحكومى قد مر بفترة قلق فى تحديد وبناء علاقاته بهذه المنظمات والتنظيمات ، وفى تحديد طبيعة هذه العلاقة وتكوين تقاليد واصول للعمل المشترك · وحسم المواقف المتعلقة بالتنازع على الاختصاص والسلطة والرقابةوالاعتمادات المالية والقوى العاملة ، ويبدو أن الأوضاع والعلاقات لن تستقر قبل استقرار حركة التفاعلات السياسية والاجتماعية والاقتصادية الجارية بالمجتمع (١) ·**

ومن الواضح أنه خلال الفترة الماضية كان الاعتماد على السلطة التنفيذية فى القيادة الفعلية لأمور البلاد واضحا · وهذا الاتجاه كانت

---

(١) يلاحظ مثلا أن القرار الجمهورى بشأن نظام العاملين بالقطاع العام ووحداته المختلفة قد أعاد توزيع الاختصاصات والسلطات بين الوزارات والمؤسسات والوحدات الاقتصادية ـ الشركات ـ بما يكفل نوعا من اللامركزية فى اتخاذ القرارات وحرية العمل ومرونة الحركة للقطاع العام · ومن ناحية أخرى ، فان القرار الجمهورى بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، فى شأن قانون نظام الحكم المحلى قد عزز هذا الاتجاه نحو اللامركزية ، فقد نص على انشاء المجالس المحلية وتشكيلها واختصاصاتها بما يمنح هذه المجالس سلطات محلية مناسبة · كذلك فان القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ ، باصدار قانون قطاع الاعمال العام قد نص على اختصاصات سيادية ، واختصاصات للشركات القابضة تتيح لها قدرا ملحوظا من الحرية وسلطة اتخاذ القرار ·

ومن ناحية أخرى ، فقد فوض السيد رئيس الجمهورية اختصاصاته المتصلة بالمحليات الى المحافظين ( خطاب السيد رئيس الجمهورية فى افتتاح مجلس الشعب يوم ٢٣ ـ ٦ ـ ١٩٧٩ ) ·

ومثل هذه الاتجاهات الجديدة تتطلب بعض الوقت والمرور بعدد من التجارب المفيدة قبل أن تستقر الاوضاع تماما فيما يتعلق بعلاقة الجهاز الحكومى بهذه التنظيمات ·

تفرضه طبيعة المرحلة الثورية التى مررنا بها • وبظهور المجالس النيابية على مختلف المستويات وتكوين منظماتها وممارستها لمسئولياتها ، اخذت القيادة السياسية لأمور البلاد تنتقل الى الأجهزة السياسية والنيابية • وهذا التحول الذى يأخذ مكانه الآن يجعل الجهاز الحكومى فى سعى دائب لتحديد شخصيته الجديدة وفى بحث جدى لتحقيق هذه الشخصية ، وهذه عملية غير هينة لأنها تتطلب درجة عالية من الوعى السياسى والاجتماعى ودرجة كبيرة من الحكمة وعمق الفكر •

والجهاز الحكومى قلق أيضا فى علاقته بالمواطن الجديد الذى يختلف كثيرا عن مواطن ماقبل الثورة من حيث فكره واتجاهاته العامة ونظرته الى الحياة • وكلما ارتقى الجمهور أصبح يطلب خدمات أفضل ، وأصبح يعرف حقوقه ومكانه من الأجهزة التنفيذية ، وأصبح أكثر قدرة على رقابة الخدمات التى تؤديها هذه الأجهزة وتقييمها • كل هذا يفرض على الجهاز الحكومى الاسراع فى تغيير اتجاهاته وسلوكه نحو المواطنين ، وتنمية مهارات سياسية جديدة للتعامل معهم وخدمتهم ، أساسها الاحترام المتبادل والرعاية التامة لمصالح الجماهير واحترام ارادتها •

وعلى الرغم من حالة القلق هذه التى يعانيها الجهاز الحكومى نجد أن مسئوليته الاجتماعية والسياسية تتطلب منه المحافظة على الاستقرار فى أثناء حدوث التغييرات الجذرية التى يمر بها مجتمعنا المتغير المنطلق بكل قوته وامكاناته فى اتجاهات التنمية المختلفة •

ان قدرة الجهاز الحكومى على التعلم والتواؤم فى البيئة الجديدة التى تتشكل من حوله وسرعته فى هذا الصدد وتجاوبه المستمر مع مقتضيات التغيير الاجتماعى ، هى التى ستحدد ملامح الصورة الجديدة للموظف العام فى مجتمعنا الجديد •

**رابعا : التقدم العلمى والتكنولوجى :**

يمكن بحق أن نطلق على هذا العصر عصر التقدم العلمى والتكنولوجى • ولم يعد الاتجاه العلمى قاصرا على الباحث فى معمله أو العالم فى صومعته، وانما أصبح يتصل بحياة الأفراد والمنظمات وبعملها فى كل مجال ، وأصبحت

تطبيقاته تؤثر فى تصرفات البشر المتصلة بالادارة والانتـــاج واتخـــاذ القرارات (١) • وبينما نتائج العلوم والاختراعات والاكتشافات تؤثر علـى حياة الفرد الخاصة والعامة ، وعلى عمل المنظمات ونشاطها ، فهى أيضا تؤثر فى العالم من حولنا ، من انزال أمطار صناعية الى تجفيف بحيرات ، الى تفجيرات نووية وتطوير وسائل الحرب والدمار ، الى تركيـب خـــلايا الانسان وزرع أعضاء الجسم ، والـى اكتشاف الفضاء والوصـول الـى القمـــر •

ومع بداية التسعينات ، تجد الادارة نفسها تعيش وسط كل هذا ، بل هى فى بعض الأحيان تكيف كل هذا • وهى تتأثر بكل اكتشاف جديد ، بـل انها فى الغالب الساعية الى اكتشافه • وتجد الادارة أن فرصتها لتحقيـق اهدافها بنجاح ترتبط أشد الارتباط بمدى جدها فى السعى للحاق بأسباب هذا التقدم العلمى والتكنولوجى الذى يكتسح العالم بصورة لم تشهد لها البشرية مثيلا ، وأن عليها أن تضاعف من خطاها فى اتجاه الأخذ بالأساليب والطرق العلمية والفنية ، واستخدام الامكانات الحديثة والمطورة التى أصبحت الآن قوام الادارة الناجحة ، وانشاء كيان مؤسسى تتوافر فيه النظرة الشاملة للتخطيط الاستراتيجى ونظم المعلومات •

وهذا النوع من التحدى يواجه الادارة فى كل المجتمعات ، وبصـــفة خاصة مجتمعات الدول النامية ، حيث يزداد ادراك القادة والعاملين بالادارة لهذه الحقيقة يوما بعد يوم • والأمر الذى يزيد الموقف تعقيدا ، أن القدرة على التواؤم السلوكى والاجتماعى مع معطيات التقدم العلمى والتكنولوجى لاتتم بالمعدلات التى تبقى على حالة من التوازن بينهما ، تاركة المجال فسيحا لمظاهر التخلف الحضارى • وهكذا فان قادة اليوم يواجهون تحدى من نوع

---

(١) بلغ عدد العقول الالكترونية فى أول سنة ١٩٧٠ بالعالم ١٠٤٧٥٠ عقلا • يوجد أكثر من نصفها فى الولايات المتحدة ، وبها ٢٤ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة • وتأتى بعدها ــ عدديا ــ اليابان اذ كان بها فى سنة ١٩٧٠ ، ٦٧١٨ عقلا ، بنسبة ٠٧ر٠ لكل ١٠٠٠ نسمة • وأعلى نسبة بعد الولايات المتحدة توجد فى ألمانيا الغربية ( ١٦ر٠ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة ) ثم فرنسا ( ١ر٠ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة ) ، ثم كندا واستراليا ( ٠٩ر٠ عقلا لكل ١٠٠٠ نسمة ) • وقد تضاعف عدد هذه العقول بنسب عالية خلال السنوات الاخيرة •

جديد ، فهم لايتطلعون فقط الى الشعبية عن طريق قوة التأثير أو القوة البدنية أو التقوى مثلما كان الحال فى الماضى ، وانما يجدون السبيل السوى لذلك يتركز فى الجمع بين مقومات تقوم على العلم والخبرة وتميز الأداء ، أملاً فى وضع التطور العلمى المتفجر فى خدمة أغراض الأفراد والمنظمات ٠

## خامسا : استنزاف العقول والخبرات :

بدأت محاولات التنمية الاقتصادية بالعالم العربى منذ عدة سنوات٠ على أنه فى أعقاب حرب ١٩٧٣ ، تحولت المجتمعات العربية البترولية اقتصاديا الى مجتمعات رخاء ووفرة وذلك بفضل عائدات البترول الضخمة التى تحققت ٠ وقد كانت سياسة الدول العربية المنتجة للبترول بصدد أسعاره ذات فائدة محققة بالنسبة للدخول القومية للدول العربية المنتجة للبترول ٠

ومن أهم النتائج التى ترتبت على هذا الوضع انتقال مركز الثقل الاقتصادى فى العالم الى المنطقة العربية فى زمن قياسى ٠ اذ لم يحدث فى التاريخ أن انتقلت ثروات العالم من منطقة لأخرى بالسرعة التى انتقلت بها الى المنطقة العربية أثر حرب أكتوبر ١٩٧٣ ٠ وارتبط بهذا التحول المفاجىء اهتمام اقتصادى عالمى بالمنطقة العربية ٠

ومن ناحية أخرى ، اتجهت الدول العربية للتنمية القومية الشاملة ، وأصبحت التنمية هدفا استراتيجيا حيويا فى كل دولة ، بأمل تغيير الأحوال والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والحضارية للفرد والمجتمع ٠ وترتب على جهود التنمية بالدول العربية الدخول فى العديد من المشروعات الانمائية والانسانية فى كافة المجالات وفى كل الاتجاهات ٠

وكان من نتائج هذه الطفرة الانمائية ظهور الانسان كسلعة تصدر من الدول التى تمتلك رأس المال البشرى والمعرفة العلمية والفنية "Technocracy" الى تلك التى تحتاجها وتطلبها ٠ وكان من حظ مصر أن انتقلت منها أعداد هائلة ومتزايدة من العلماء والفنيين والمتخصصين ، وأيضا من العمال المهرة والحرفيين الى الدول العربية المنتجة للبترول ، وذلك بسبب المرتبات المغرية وفرص تحسين الأحوال الاقتصادية للفرد الى الأفضل ٠

وهذا الاتجاه الذى سارت فيه العمالة المصرية بفئاتها المختلفة اثر الى مدى ملحوظ على سوق العمالة المصرية المحلى ، وعلى خطط ومشروعات التنمية القومية ، مثلماكانت له آثاره الواضحة على المشروعات والنشاط الخاص ، وعلى الاحتياجات اليومية للمواطن العادى · ولاشك أن هذا الاتجاه كانت له آثاره العكسية نتيجة لحرب الكويت وعودة الملايين من العمالة المصرية من منطقة الخليج والدول العربية التى تأثرت بهذه الحرب ، كما كانت له آثاره فى نمو ظاهرة البطالة بمصر ·

والأمر الجدير بالاهتمام أن نتائج هذا الاتجاه لاتقتصر على حرمان مصر من هذه الاعداد المتزايدة من الكوادر الفنية والعلمية والمهنية ، التى تكلفت مصرفى سبيل تعليمها وتأهيلها وتنميتها المال والجهد الكبير ، فى وقت هى فى أشد الحاجة اليهم ، وانما تمتد آثار هذا الاتجاه الى نتيجة أخرى هامة ·· وهى أن معظم المصريين الذين يسافرون للعمل بالدول العربية ينتقون عادة من بين أفضل العناصر المؤهلة والمدربة فى مجالات تخصصهم· وبذلك فان من يبقى للعمل بمصر هم الصف الثانى مرتبة من بين هؤلاء الفنيين المتخصصين (١) ·

**سادسا : الحاجة المتزايدة الى التكنوقراطيين (٢) :**

الحقيقة التى تتردد دائما فى الدول النامية تتلخص فى أن معظم هذه الدول تعرف ماتريد أن تعمله ، ولكن المشكلة الحقيقية هى كيف تعمل ما تريد عمله ·

**فالمشكلات الرئيسية التى تواجه الحكومة فى العصر الحديث ليست مشكلات عادية أو روتينية ، ومن ثم فهى لاتعتمد فى حلها على طرق تقليدية أو نمطية · والجهاز الحكومى الآن يواجه انواعا جديدة من النشاط غير مألوف لديه ترتكز أساسا على العلم والتكنولوجيا مثل : التخطيط والاصلاح**

---

(١) فى حديث مع أحد الوزراء المسئول عن قطاع هام من قطاعات التنمية ، صرح بأن أفضل ٣٥٠ مهندسا فى تخصص معين لديه ، معارين لاحدى الدول العربية ، وان الباقين القائمين بالعمل فى مرتبة تالية من حيث كفاءة الاداء ·

(٢) التكنوقراطية ترجمة لاصطلاح "Tecnocracy" ويعنى سلطة الفنيين والمتخصصين ، أو الادارة بواسطة الفنيين والمتخصصين ·

**الزراعى ، والتصنيع ، وادارة أنواع النشاط المختلفة بقطاع الأعمال العام ، وادارة مشروعات الانفتاح الاقتصادى ، واستمثار رأس المال العربى والأجنبى ، واكتشاف الثروات المعدنية ، واقامة السدود ، وأعمال البنوك ، وتوزيع الثروة الاقتصادية ، والبحث العلمى ، والأمن الغذائى، وادارة المجتمعات العمرانية الجديدة ، وما اليها . والموظفون العموميون فى كثير من الدول المتقدمة اليوم لايقومون بالخدمات التقليدية ولكنهم يسابقون الزمن للتغلب على مشكلات العصر ، ولايعملون من أجل انجازات على الأرض وحدها وانما لاحراز مكاسب وانتصارات وانجازات فى الفضاء .. وهذه هى أهم ظواهر هذا العصر .**

وهذه المجالات الجديدة ألقت بأعباء ثقيلة على الادارة العامة التى تفتقر أصلا الى الاداريين المهرة والى الفنيين المتخصصين . ولم تعد أمور الحكومة والادارة عمل محتكرى السياسة أو هواة الحكم والادارة ، وانما أصبحت تتصل أكثر فأكثر بمجالات علمية وفنية وتخصصية تتطلب التحول من ادارة البيروقراطيين الى ادارة التكنوقراطيين .

والسرعة التى يسير بها التقدم العلمى فى العالم تفوق كل سرعة عادية للتعلم والتواؤم مع هذا التقدم . ومع ذلك فنظم التعليم المتاحة بالدول النامية لاتفى عادة بالاعداد اللازمة من المتخصصين والفنيين والعمال المهرة الذين تزداد الحاجة اليهم لتحقيق أهداف التنمية يوما بعد يوم . وما زال الاتجاه نحو الدراسات النظرية سائدا بسبب ندرة امكانات التعليم الفنى وضعف الموارد المالية وازدحام المعاهد وارهاق المدرسين ، مما يجعل الدراسة تتجه الى التحصيل أكثر مما ترمى الى تنمية الشخصية والقدرة على التحليل واتقان الأداء والمهارة فى حل المشكلات .

وفضلا عن هذا يلاحظ التخلف النسبى فى تخطيط التعليم بما يتواءم مع تخطيط التنمية . فمن المسلم به أن خطة التعليم فى فترة التنمية يجب أن تسبق خطة التنمية بخمس أو عشر سنوات حتى يمكن أن تعطى خطة التعليم عائدها حين تبدأ خطة التنمية . بذلك يمكن توفير الأعداد الضرورية من خريجى المعاهد العلمية والفنية الذين تحتاجهم مشروعات التنمية فى الوقت المناسب لتنفيذ هذه المشروعات . وعلى سبيل المثال فان مشروع كهربة الريف الذى ينفذ الآن ، كان يتطلب التخطيط المسبق لاعداد الآلاف من الفنيين والعمال المهرة فى مجالات الميكانيكا والكهرباء . ومثل هذا التخلف فى تدبير الفنيين

والمتخصصين والعاملين المهرة له آثاره السيئة ، فمجرد التخطيط للتنمية لايمكن أن يحقق أهدافه بدون الكوادر الادارية والفنية المنفذة فى جميع مجالات التخصص ·

سابعا : التخلف الحضارى (١) :

ان التقدم العلمى قد جعل عالمنا خلال النصف الثانى من القرن العشرين عالم اتصالات سريعة ومذهلة · ويمكننا الآن أن نرى أو نسمع فى لحظات معدودات كل مايحدث فى الدول الأخرى ، وأن نقتنى أو نستعمل كل ما تكتشفه أو تصنعه تلك الدول · وتنقل الينا الاتصالات حضارات برمتها ، ونجد مظاهر هذه الحضارات - وخاصة فى أساليبها المادية - متاحة لنا ·

**وقد أدى التقدم المادى الذى رتبه التقدم العلمى والتكنولوجى فى صوره المتعلقة بالامكانات والانشاءات والتجهيزات والوسائل والطرق والأساليب الحديثة ، والذى لم يسايره التقدم المعنوى المتصل بالأفكار والقيم والعادات والتقاليد ، الى معاناة الأجهزة الادارية من مظاهر التخلف الحضارى بسبب التفاوت الواضح بين الانجازات المادية العصرية ، وأفكار العاملين وقيمهم وسلوكهم الذى لايتواءم مع مستوى التقدم المادى الملحوظ · ذلك لأن التغيير الحضارى المتصل بهذه النواحى السلوكية يحتاج لمزيد من الوقت والجهد الضروريين ويلزم أن يمتد الى المجتمع ككل من خلال عمليات التنشئة والتربية والتعليم ليمكنه أن يحدث آثاره الباقية فى المنظمات المختلفة ·**

ولما كانت الصفة الغالبة على مجتمعات الدول النامية أنها مجتمعات زراعية ، فان القيم التى تسيطر على الحياة فى هذا النوع من المجتمعات تشد اليها العاملية بالادارة العامة ، وبصفة خاصة الأفراد العاملين بالمستويات الدنيا وبالريف · فالموظفون عادة يمثلون عينة حقيقية للبيئة التى منها يستمدون وفيها يعيشون · ولهذا السبب ، وليس لنقص فى الكفاية أو الولاء أو الخبرة ، نجد أن بعض المشكلات والمعوقات التى تتصل بالادارة والتنفيذ

---

(١) يعرف التخلف الحضارى عادة بانه الفرق بين الانجازات المادية التى أحرزها المجتمع ، وبين مدى تواؤم أفكار الناس وقيمهم وسلوكهم مع مستوى هذه الانجازات· ومن الامثلة على ذلك الموظف الذى يعمل على الحاسب الالكترونى ، وهو يحتفظ داخل ملابسه « بتعويذة » كتبها له أحد الدجالين ، اعتقادا منه أنها تقيه من الشرور وتجلب له الخير ·

لايمكن حلها باجراءات قانونية أو قرارات فورية • وعلى حين يتيسر لتلك الدول انشاء الموانى والمطارات واقامة المصانع والسدود ، يتعذر عليها تغيير سلوك العاملين فى هذه المنشآت ، بما يتلاءم مع مظهرها المادى واعدادها الحديث •

وتبرز مشكلة التخلف الحضارى من زاوية أخرى • ففى عدد كبير من الدول النامية حيث تأخذ حكوماتها الوطنية على عاتقهــا مسئولية تحسين الأحوال المادية والاجتماعية للملايين من المواطنين ، تصـــادف معظم هذه الحكومات صعوبات فيما يتصل بتغيير النواحـــى الاجتماعية والسلوكية• فالحكومات بالدول النامية الساعية للتقدم تعمل جاهدة لتغيير عادات وطباع وأنماط سلوك متخلفة لشعوب محافظة تخشى التغيير وتقاومه ، والحكومات فى التزامها بهذا الدور لاتؤديه عادة لاعتبارات مذهبية بقدر احساسها بأن لديها حاجة ملحة لذلك تحت ضغط متطلبات الحياة الاقتصادية الحديثة (١)•

ويبدو تخلف الجماهير واضحا فى النواحى المتصلة بتنفيذ القوانيــن والمحافظة على النظام ، ونظافة المدن والتلوث ، ورعاية المنشآت العـــامة وصيانتها ، والتعاون فى تنظيم الأسرة ومحو الأمية ، والوقاية من الأوبئة ، والحد من الاستهلاك ، واكتساب السلوك التخطيطى •• وما اليها •

### ثامنا : أثر الثورات العسكرية :

يمكن أن نصف هذا العصر بأنه عصر الثورات العسكرية • ففى عدد من الدول بأفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية قام الجيش بالثـــورة ، وتولى العسكريون زمام الحكم ، ودخلوا الوزارات المدنية ومعهم نفر من مساعديهم وسكرتيريهم العسكريين •

وقد أدى هذا الوضع الى تحول ملموس فى عمل الجهاز الحـكومى وتنظيمه بالدول التى قامت بها ثورات الجيش ، فنظرا لطبيعة التنظيم العسكرى ومايتصف به من الانضباط وفرض النظام ، بدا الاهتمام واضحا بســـيادة

---

1. Eugene Black : The Diplomacy of Economic Development, (Cambridge Massachussettes : Harvard University Press, 1980), p.12.

التنظيمات والأساليب العسكرية فى المنظمات الحكومية المدنية · ومن هذه الاتجاهات الميل للمركزية التى هى طابع التنظيم العسكرى ، والتى تمكن من التحكم والسيطرة واتخاذ القرارات عند مستويات السلطة العليا · كذلك الاهتمام الواضح بالنظام والسرعة والحسم ، وغيرها من أنماط الادارة العسكرية التى دخلت على العمليات الحكومية ·

وكان من نتائج زحف العسكريين الى الوزارات والأجهزة المدنية أن ظهرت ثورة الاصلاح الادارى فى بعض الدول التى تنبهت فيها الأجهــزة الحكومية الى ضرورة اللحــاق بثــورة الجيش · وترتب على ذلك عدد من المشكلات منها مايتعلق بكيفية تحويل أنماط وأساليب الادارة المدنية فى اتجاه التغيير الذى يأخذ مكانه بالمجتمع ، وايجاد نوع من التكيف والفهم المشترك بين القادة العسكريين وزملائهم المدنيين ، والأوضــاع المتعلقة بمــدى قبول العسكريين لآراء الخبراء والمستشارين من المدنيين ، والصراع بين أهل الثقة وأهل الخبرة والتخلى عن مبدأ الشخص المناسب فى العمل المناسب ، وتلك المتعلقة بالوظائف فى الكادر المدنى نتيجة زحف العسكريين على الدرجات بمستوياته العليا ·

**وفى مصر نجد أن عدم انتماء ضباط القوات المسلحة الــى الطبقــة الارستقراطية وعــدم تقمصهم شخصية أفراد هذه الطبقة ، قد سهل عملية انتمائهم الى الوزارات والهيئات المدنية منذ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ · ويوجد الآن عدد من الضباط الذين ساهموا فى تدعيم النظام الحاضر يحتلون مناصب هامة فى مختلف المجالات بالحكومة ، ويوجد عدد آخر يشغل مناصب مرموقة بقطاع الأعمال والقطاع الخاص ويتعاون مع أولئــك وهؤلاء أعداد كبيرة من الفنيين والاخصائيين ·**

**ويبدو واضحا أن ادارة شئون البــلاد فى نواحيها المختلفة قد بدأت منذ ثورة التصحيح عام ١٩٧١ ، تتجه أكثر فأكثر الى العــودة بالجهــاز الحكومى والقطاع العام وقطاع الأعمال العام نحو الادارة المدنية ، والادارة بالمؤسسات لا بالأفراد ·**



**تحديـات أخـــرى :**

والى جانب العوامل والاعتبارات السابقة ، عرض كتاب «البيروقراطية والاشتراكية» عددا من التحديات التى تواجه الأجهزة الحكومية خلال مرحلة الانطلاق ، وفى أثناء عملية التنمية القومية الشاملة · ويمكن اجمال هـــذه التحديات فيما يلى (١) :

**١ ـ الأهداف المتحركـة :**

على مدى الحقب الأربع الماضية ، وأهداف مصر العـامة تتجـــدد باستمرار ، ويدخل عليها التغيير والاحلال والتبديل فى الأولويات ، بدءا من أهداف الثورة الستة ، الى أهداف اجلاء المستعمر عن مصر ، الى أهــداف تمصير المؤسسات والشركات ، الى أهداف الوحـدة العـــربية والوحدة مع سوريا ، الى أهداف التطبيق الاشتراكى فى بداية الستينات ، الى أهـــداف الحرب ، الى أهداف اعادة بناء القوات المسلحة ، الى أهداف ثورة التصحيح الى أهداف حرب أكتوبر ١٩٧٣ ، الى أهداف الانفتاح الاقتصادى ، الى أهداف تحقيق السلام والرخاء والتنمية فى اطار نهج يقوم على التخطيط القومـــى الشامل ويتجه نحو تحقيق الحرية والديموقراطية ·

وهكذا ظلت أهداف مصر فى حركة مستمرة منذ قيام الثورة حتـــى يومنا هـــذا ·

وكان الجهاز الحكومى يحاول بدوره اللحاق بهذه الأهداف المتحركة· ومحك الاختبار الذى يواجهه هو مدى قدرته على سرعة الحركة فى اتجاهها وتحقيقها كاملة · وحال الجهاز الحكومى هنا أشبه بحال العداء الذى يجرى فى حلبة سباق وشريط النهاية يتحرك أمامه باستمرار · فاما أن يبلغه عن طريق زيادة معدل سرعته عن سرعة تحرك الهدف ، واما أن يبقى عاجـــزا متخلفـا ·

---

(١) عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة فى الادارة والتغيير الاجتماعى ، ( القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٦٥ ) ، ص ٢٤٦ ـ ٢٥٢ ·

**٢ ـ ازدياد الشهية للتنمية :**

ان البدء فى التنمية يفتح الشهية لها ويغرى بالمزيد منها ٠ والسواد الأعظم من المواطنين ممن استبد بهم الحرمان فى الماضى تنبهت حواسهم لميزات الحياة الجديدة ٠ ومن ثم تبدو ظاهرة الحاجات المتزايدة للجماهير، وما يترتب على ذلك من محاولات الحكومة لملاحقة هذه الحاجات ومحاولة اشباعها فى ظل الامكانات المتاحة ٠

**٣ ـ الانفجار السكانى :**

ويسهم الانفجار السكانى الذى لايتناسب وموارد البلاد وامكاناتها فى زيادة الأعباء التى تواجه الأجهزة الحكومية المسئولة عن الوفاء بالخدمات الأساسية ، واشباع الحاجات الضرورية للمواطنين ٠ والمشكلة السكانية كأحد العوامل الهامة المتدخلة فى الموقف لايرجى علاجها تماما فى المدى القصير لارتباطها بعوامل اجتماعية وحضارية واقتصادية متعددة ٠ وهكذا تبقى قائمة الى حين ٠ ولما كانت نسبة الزيادة الحالية تبلغ حوالى ٣ر٢٪ سنويا ، وأن عدد سكان مصر قد تضاعف خلال الثلاثين عاما الأخيرة ، فهذا يعنى أن الزيادة المطردة فى عدد السكان تلتهم جانبا كبيرا من عائد التنمية ، مما يجعل العمل الحكومى كله يبدو كأنه يدور فى حلقة مفرغة (١) ٠

---

(١) تشير المصادر التاريخية للتعدادات السكانية الى أن سكان مصر قد تضاعف عددهم لأول مرة خلال خمسين عاما من ١٨٩٧ الى ١٩٤٧ حيث أرتفع عددهم من ٧ر٩ مليون نسمة الى ما يزيد على ١٨ مليون نسمة خلال الفترة بين التعدادين ٠ واستغرق تضاعف عددهم للمرة الثانية ثلاثين عاما من ١٩٤٧ الى ١٩٧٦ ٠ وتشير النتائج النهائية للتعداد العام للسكان والاسكان والمنشآت لعام ١٩٨٦ الى أن عدد السكان داخل مصر بلغ حوالى ٣ر٤٨ مليون نسمة ٠ أما بالنسبة لمعدل النمو السكانى فقد بلغ ٥ر١٪ سنويا فى بداية هذا القرن ثم تناقص لفترة ليبدأ فى الارتفاع سريعا منذ الخمسينات الى أن بلغ ٥ر٢٪ ، ثم تراجع قليلا خلال الستينات فيعاود الارتفاع مرة أخرى الى ان بلغ ٨ر٢٪ فى تعداد ١٩٨٦ ٠ وتبلغ تقديرات سكان مصر عام ١٩٩١ حوالى ٥٤ مليونا ، وعام ١٩٩٦ حوالى ٧ر٦٠ مليونا ، وعام ٢٠٠١ حوالى ٦٨ مليونا٠

المصدر : الجهاز المركزى للتعبئة العامة والاحصاء ٠ كتاب الجيب ، ( العدد الاول ، اكتوبر ١٩٩٢ ) ص ٥٠ ٠

٤ ـ مطالب التصنيع :

انه وان كان التصنيع يعد اتجاها هاما فى التنمية الاقتصادية ، الا أن للصناعة فى بداية انشائها أعبائها ومشكلاتها وقد التصنيع فى البلاد التى صنعت من قبل الى هزات فى البناء الأسرى ، وفى أنواع العلاقات وانماط السلوك . وهذا يعنى أنه يتعين على الحكومة أن تسعى جاهدة لحل الكثير من المشكلات . وتخطيط المزيد من الخدمات الاجتماعية ، والثقافية ،والصحية، وخدمات التعليم والأمن والاسكان والمواصلات وما اليها ، فى المناطق التى دخلتها الصناعة وفى المدن الصناعية الجديدة التى هي بحاجة الى مدخل متكامل للتنمية العمرانية الشاملة ، وذلك قبل أن تؤتى الصناعة نتائجها الطيبة المرتقبة .

٥ ـ النمو الحضرى السريع :

أدت الهجرة المتزايدة الى المدن الكبرى بسبب توافر فرص العمل وأسباب الحياة المواتية بها الى النمو الحضرى السريع ، ومايصاحبه من مشكلات متصلة بالاسكان ، والتعليم ، والمواصلات ، والعمل ، والمياه ، والكهرباء والصرف الصحى وغيرها . وتحاول أجهزة الخدمات بالمدن الكبرى ملاحقة هذا النمو ونتائجه وخاصة انه جاء نموا عشوائيا فى كثير من المدن والمواقع مهما رتب مشكلات ضخمة وخطيرة فى معظم الأحوال . ويبدو أنها لن تنجح تماما فى هذا الاتجاه قبل أن توقف الهجرة الى تلك المدن أو تخفف حدتها . بل أن ظروف الحياة والمعيشة والأمن فى كثير من هذه المواقع تفرض على الدولة ازالتها لتدهور أحوالها ، وانشاء مجتمعات بديلة أو اعادة تخطيط مايصلح منها للبقاء فى موقعه الحالى .

٦ ـ الأمراض الادارية والتنظيمية :

وهناك تحديات نابعة من داخل المنظمات الادارية ، وهى تمثل الأمراض الادارية والتنظيمية ، مما يطلق عليه اصطلاح « البيروباثولوجى "Bureaupathology" (١) وهى متعلقة بالجهاز الحكومى نفسه ،

---

(١) يستعمل اصطلاح "Bureaupathology" كناية عن بعض الظواهر السلوكية والادارية والتنظيمية السلبية التى قد تظهر فى بعض المنظمات وتؤثر فى مدى كفايتها .

انظر :

Victor Thombson : Modern Organization, (New York : Alfred A. Knopf).

ومعظمها موروث عن الماضى ، مثل المشكلات المتعلقة بالقوانين واللوائح غير المتطورة ، والتنظيم الذى لايلائم مطالب العصر ، وأساليب وطرق العمل المتخلفة ، والروتين المطول المعقد ، والمركزية الشديدة ، وعدم فهم الموظف لطبيعة وحقيقة دوره كخادم عام ، ومشاكل العلاقات بين الجهاز الحكومى والجمهور · وبعضها مرتبط بالحاضر ، مثل اتجاه الجهاز الحكومى نحو الضخامة ، وتعيين الخريجين بالجملة ، والحاجة الى تخطيط العمالة ، وضعف نظم الحوافز ، وسوء الأحوال المادية للعاملين بالدولة مما أدى الى انماط مختلفة من الفساد الادارى ، وانخفاض انتاجية العامل نتيجة سياسية العمالة الكاملة ، والتشريعات العمالية التى لاتدفع زيادة الانتاج· ومثل هذه المشكلات والأمراض تبدو بصورة واضحة خلال المرحلة الحالية بصفة خاصة لأنها مرحلة تحتاج الى جهاز ادارى عالى الكفاية ، كامل الاستعداد ، سليم التنظيم ، مرن الحركة ، قادر على تحقيق الأهداف الطموحة ·

## خبرات بين النجاح والاخفاق

وازاء كل هذه التحديات ، بل على الرغم منها جميعا ، عمل الجهاز الحكومى فى جمهورية مصر العربية ـ وما زال يعمل ـ وهو فى سعيه ونشاطه الدائب يقدم يوما بعد يوم انجازات جديدة وخبرات بين النجاح والاخفاق · وحينما كان ينجح لم يكن هذا دائما بفضل اعداده وامكاناته وطاقاته ، ولكن بالرغم من كل العقبات والاختناقات والعوامل التى تشده الى الوراء · وحينما كان يخفق عللنا ذلك بأن عمليات التغيير الاجتماعى لم تستقر بعد ، ومن ثم فنحن نمر بتجارب واختبارات جديدة ومواقف لم نعهدها من قبل تسمح لنا بالتردد بين الصواب والخطأ ، والخروج بدروس مستفادة تنير طريق المستقبل ·

على أن أهم ماحققته الأجهزة الحكومية هو تلك النهضة التى أحدثتها على أرض مصر حتى يومنا هذا · فالانجازات الطموحة ـ التى يستغرق سردها الصفحات الطوال ـ من صنع العاملين فى أجهزة الدولة المختلفة · فمصر اليوم ولأول مرة فى تاريخها تديرها كوادر ادارية من بنيها فى كل المجالات وعند كافة المستويات·

وهم الذين يحدثون اليوم التغيير على طريق التنمية ، على الأرض الخضراء ، وأرض الصحارى ، وفى المدارس والمصانع والمستشفيات ، وفى الجو وعبر البحار ، وهم الذين أنجزوا بناء السد العالى ، وشيدوا المصانع ، واستصلحوا الصحارى والأراضى ، وعمروا المدن • وهم الذين ينشئون المجتمعات الجديدة، ويديرون الاقتصاد القومى والبنوك ، وقطاع الأعمال العام ، والاستثمار ، وقناة السويس ، وهم الذين يخططون وينفذون الخطط ، ويصنعون لمصر حضارة جديدة من عمل أبنائها وبناتها •

وليس من شك فى أن الجهاز الحكومى قد تجاوب قدر استطاعته مع متطلبات التنمية الشاملة • بل يدعونا الانصاف لأن نقول أن العاملين بالأجهزة الحكومية كانوا ركائز عمل هامة تؤازر التغيير السياسى والاجتماعى والاقتصادى والثقافى الذى مرت به مصر • لايستفاد ذلك من عدم التجاء الأجهزة الحكومية الى تخريب السياسات المتعاقبة ، أو الأضرار بها ، أو معارضتها - كما حدث فى بعض المجتمعات الأخرى - وانما يمكن التحقق من ذلك بملاحظة الدور الايجابى الذى أداه القادة الاداريون والمنفذون والعاملون فى أجهزة الدولة المختلفة من أجل تحقيق الأهداف القومية المتجددة كل فى مجال عمله ، واحداث التغيير السريع بجوانبه السياسية والاجتماعية والاقتصادية خلال الفترة الماضية ، بما فى ذلك تنفيذ القوانين الخاصة بالزراعة والصناعة والتعليم والاستثمار ، وتنظيم النشاط الاقتصادى ، ورعاية العمال والفلاحين ، ومختلف مشروعات التنمية •

هذه الحقيقة الهامة تدعونا الى الحرص والتمييز بين تجاوب الجهاز الحكومى مع الأهداف السياسية العامة ، وبين عدم تجاوب بعض الموظفين مع أفراد الجمهور فى أداء ماهو موكول اليهم من خدمات بالصورة التى يتوقعها المواطن •

**والى جانب هذه الخطوط العريضة للنجاح . توجد بضعة نواح هامة عجز الجهاز الحكومى عن أن يملأ الفراغ الشاغر فيها • فليس بخاف أن الجهاز الحكومى قد تخلف حتى الآن عن ان يعمل كحلقة اتصال فعالة لربط جماهير الشعب بالقيادة السياسية ، وبقيت هذه المهمة ملقاة على عاتق القادة بالمستويات السياسية العليا • كذلك اخفق الجهاز الحكومى فى أن ينقل الاختصاصات والسلطات المركزية دون تعنت أو تعقيد الى المحليات • حتى**

أصبحت هذه الظواهر فى مقدمة المشكلات والعقبات التى تحول بين الادارة المحلية وبين تحقيق أهدافها ٠ ولم يتمكن الجهاز الحكومى بعد من حــــل المشكلات الجماهيرية المتفاقمة وفى مقدمتها الاسكان والمواصلات والتعليم والبطالة والصحة وتلوث البيئة ٠ وأخيرا عجز الجهاز الحكومى عن التخلص نهائيا من الممارسات البيروقراطية السلبية فى مجال الاستثمار والتنمية الاقتصادية، والتى يسىء بقاؤها الى الاقتصاد القومى ، وكذلك التخلص من عوامل التخلف الحضارى والادارى التى تشده الى الوراء ٠

## خاتمــــــة

توخينا فى العرض المتقدم أن نبز أهم العوامل والتحديات التى تتصل بالادارة فى المجتمع المتغير ، وأن نضع الادارة العامة فى مكانها الصحيح أمام حقائق الحياة ومسئولياتها الجديدة فى المجتمعات النامية ، هذه العوامل والتحديات والحقائق جعلت الادارة فى الدول النامية ذات طابع خاص ، وأصبح يطلق عليها اصلاح «ادارة التنمية» Development Administration وهذا يضفى على الاصطلاح التقليدى «الادارة العامة» نوعا من التخصيص والتمييز .

ان معظم الدول النامية تمر بمرحلة تغيير اجتماعى يتصل ببنــــاء ووظائف المجتمع . ويذهب خبراء الأمم المتحدة الى أن المشـــكلات التى تعترض الدول النامية فى ميدان الادارة العامة هى مشكلات مرحلة الانتقال. الانتقال من نظام ادارى شبه اقطاعى وتقليدى الى نظام أكثر واقعية وادراكا للمسئولية ، ومن نظام اقتصادى استنزافى يعتمد على الزراعة الى اقتصاد تقدمى يعتمد على الصناعة والاستثمار والتجارة . ومن نظام سياسى يسيره الأجانب الى حكم وطنى . وان كانت أنواع المشكلات ومدى حدتها قد تختلف بدرجة ملحوظة من دولة لأخرى .

ولاشك أن ظروف وسرعة خطى التطور الذى تحرزه الدول الناميـــة تختلف بدرجة ملحوظة من دولة لأخرى . فبعض هذه الدول قد تمكنها أحوالها من التغاضى أو الاستغناء عن بعض الخطوات المتدخلة فى الموقف ، والتى لجأت اليها الدول المتقدمة فى شىء من التفصيل ، وقد تســـجل هذه الدول بذلك مستوى غير متوقع للتطور والنمو وان كان فى ميادين محدودة . كما أنه فى حالات معينة يخلق التغيير الثورى الحادث فى مجتمع ما جوا مناســبا يحمل على السير فى عملية اصلاح شاملة ، بينما نجد فى حالات أخرى أن التطور الطبيعى والتغيير البطىء يأخذان مكانهما (١) .

---

1. United Nations : Standards and Techniques of Public Administration (St./TAA/MI), (New York : 1971), p. 5.

وازاء هذا فالعوامل والتحديات التى قدمناها تمثل أيضا مهام وانجازات يجب على الادارة العامة أن تحققها • والضجة التى تثور من حول الأجهزة الحكومية الآن لايصح أن ينظر اليها مجردة أو فى فراغ ، وانما يجب فهمها فى اطار الظروف التغيير الاجتماعى الشامل الذى يأخذ مكانه وفى ضوء معاناة الجماهير فى تعاملها مع الأجهزة الحكومية ، وافتقادها عددا من الخدمات الأساسية وسوء حالة عدد آخر منها • وأيضا فى اطار التركة الموروثة من الخدمات المتهالكة والمثقلة بالديون •

ان المشكلات والعقبات والتجارب الصعبة التى تصادف المواطنين فى تعاملهم مع الجهاز الحكومى ليست فريدة ، فقد مرت بها على درجات مختلفة المجتمعات التى سبقت الى التقدم • على أن المواطن قلما يتعمق فى البحث والفكر ، وقلما يذكر حقيقة الجهود التى بذلت والانجازات التى حققتها الأجهزة الحكومية ، وقلما يتمعن فى جوهر المشكلات والتحديات والصعاب التى تواجه أجهزة الدولة بالقطاعات المختلفة ، والاستثمارات والمبالغ الضخمة التى انفقتها الدولة للارتقاء بأحوال المرافق والخدمات العامة وتطويرها ، وكذلك للارتقاء بأحوال العاملين (١) ، بقدر ماتزعجه التجربة السئية مع نفر من موظفيها • وهذا بدوره ينبىء عن القصور الواضح فى نشاط العلاقات العامة للحكومة •

---

(١) انظر الجدول رقم ( ٤ ) •

جـدول رقـم (٤)

بالأهمية النسبية لاجمالى الأجور الى اجمالى الموازنة العامة للدولة بما فيها الهيئات الاقتصادية ومايخص العامل من الباب الأول بالجنيه سنويا من عام ٨٠/٨١ حتى عام ١٩٩١/١٩٩٢

| السنة المالية | اجمالى الموازنة العامة للدولة بالمليون جنيه | الباب الأول أجور ومرتبات بالمليون جنيه | نسبة الأجور الى اجمالى الموازنة العامة للدولة ٪ | اجمـالى عدد العاملين | مايخص العامل من الباب الأول بالجنيه سنويا |
|---|---|---|---|---|---|
| ٨١/٨٠ | — | ١٧٥٩ر٣ | — | ٢ر٤٧٤ر٤٥٠ | ٧١١ |
| ٨٢/٨١ | ٢٦٣٥١ر٤ | ٢٤٢٦ر٥ | ٩ر٢ | ٢ر٦٤٤ر٧٢٦ | ٩١٧ |
| ٨٣/٨٢ | ٢٨١٠٧ر٩ | ٢٨٧٣ر١ | ١٠ر٢ | ٢ر٨٥٠ر١٣٢ | ٩٩٥ |
| ٨٤/٨٣ | ٣٠٢٨٩ر— | ٣٤١٣ر٦ | ١١ر٣ | ٣ر٠١٥ر٣٢٩ | ١١٣٢ |
| ٨٥/٨٤ | ٣٤٧٣٥ر٦ | ٣٩٣٤ر١ | ١١ر٣ | ٣ر٢٠٤ر٧٨٥ | ١٢٢٧ |
| ٨٦/٨٥ | ٣٩٩٠٣ر— | ٤٣٦٨ر٨ | ١٠ر٩ | ٣ر٢٥٨ر٦٥٠ | ١٣٤٠ |
| ٨٧/٨٦ | ٣٧٨١٤ر— | ٤٦٣٧ر٢ | ١٢ر٣ | ٣ر٤٨٠ر١٩١ | ١٣٣٢ |
| ٨٨/٨٧ | ٤٣١٢٢ر٣ | ٥٤١٩ر١ | ١٢ر٦ | ٣ر٥٢١ر٢٠١ | ١٥٣٨ |
| ٨٩/٨٨ | ٥٢٨٨١ر١ | ٦٥٠٦ر— | ١٢ر٣ | ٣ر٨٦٧ر٥٨٣ | ١٦٨٢ |
| ٩٠/٨٩ | ٥٨٧٩١ر٢ | ٧٣٩٣ر٤ | ١٢ر٦ | ٣ر٩٤٨ر٠٠٠ | ١٨٧٢ |
| ٩١/٩٠ | ٨٥٩٨٤ر٨ | ٨٤٠٩ر٣ | ٩ر٨ | ٤ر١٢٣ر٢٧٤ | ٢٠٣٩ |
| ٩٢/٩١ | ١١٩٤٧٨ر٨ | ٩٧٤٠ر٩ | ٨ر٢ | ٤ر٢٦٢ر٩٤٥ | ٢٢٥٨ |

المصدر : وزارة المالية مجلدات الموازنة العامة للدولة :



# الفصل الثالث

# التعريف بالإدارة العامة

يدعونا المنطق والاقناع أن نتناول موضوع التعريف بعناية فائقة ، ذلك لأن التعريف بالمصطلحات فى مجال العلوم الاجتماعية مسألة صعبة بوجه عام ، وفى بعض الأحيان يكون التعريف مصدرا لسوء الفهم الذى يحاول الانسان تجنبه . وهذا راجع الى طبيعة العلوم الاجتماعية باعتبارها علوما غير منضبطة تماما وليست بدرجة النقاوة والرفاهية العلمية التى تتصف بها العلوم الطبيعية ، بسبب ارتباط العلوم الاجتماعية بالانسان وتأثرها بعوامل الحضارة والبيئة والسياسة والاقتصاد والقيم والعادات والتقاليد .. وهذه جميعها متغيرات تختلف من حضارة لأخرى ومن مجتمع لمجتمع .

والتعريف فى ميدان الادارة العامة ليس هينا . لأنه يتعلق بعمليات حية ومعقدة يجىء التعريف بها عادة عاما وغير محدد . وكان معهد الادارة العامة قد سعى الى وضع تعاريف لبعض المصطلحات الأكثر استعمالا فى ميدان الادارة ، والتى من شأنها توحيد العملة المتداولة فى هذا المجال ، وايجاد نوع من الفهم المشترك لما تعنيه أو ترمز اليه هذه المصطلحات (١).

---

(١) معهد الادارة العامة : « ترجمة لبعض المصطلحات فى علم الادارة العامة »، ( القاهرة . مطبوعات المعهد ، ١٩٦٨ ) .

وعلى الرغم من ذلك مازال من العسير أن نجد نهجا موحدا لما يمكن أن تكون عليه معانى الكلمات · فكلمات :

Institution, Dynamic, Organization, Action, System, Bureaucracy, Countepart, Feed-Back, Cybernetics, Infra-Structure.

تمثل بعض المصطلحات التى حاولنا تحديد معانيها ووجدنا صعوبة فى ذلك عند التعريف بها فى الاستعمالات المختلفة لها ·

وهكذا تبدو مشكلات التعريف فى غاية الصعوبة · ففى كل دولة نمت فيها الادارة كمهنة ، وكمجال للدراسة توجد مصطلحات ادارية قد تبدو غريبة فى دولة أخرى ·

وحتى كلمة Administrative فى النظام الحكومى البريطانى والنظم التى ارتبطت به يختلف معناها عنه فى النظام الأمريكى ، كما يختلف بين دراسى الادارة بالولايات المتحدة الأمريكية · فرئيس الجمهورية فى أمريكا يسمى "Chief Executive" وقد نص الدستور الأمريكى على هذه التسمية · لذلك يصر علماء الادارة والعاملون بها فى أمريكا على أن اصطلاح منفذ "Executive" ، له مدلول أهم وأرقى من اصلاح ادارى "Administrator".

أما فى النظام الانجليزى حيث تقسم الخدمة المدنية الى طبقة ادارية "Administrative Class" فى مرتبة عليا ، وطبقة تنفيذية "Executive Class" فى مرتبة تالية ، نجد المصطلحين فى مرتبتين على عكس مدلولهما فى النظام الأمريكى ·

كذلك فان كلمات Civil Service, Department, An Official هى الأخرى أمثلة لمصطلحات ذات معانى تختلف من دولة لأخرى ، وأحيانا يكون لها أكثر من معنى واحد فى الدولة الواحدة · ولذلك فان دراسة الادارة المقارنة تفيد فى الوصول الى التعرف على هذه المصطلحات وماترمز اليه فى كل دولة ·

ولايختلف التعريف بالمصطلحات من دولة لأخرى فحسب ، وانما يختلف أيضا بحسب خلفية وتخصص الدارس أو الباحث القائم بالتعريف ٠ فأساتذة القانون – والقانون الادارى بصفة خاصة – يهتمون عند تعريف الادارة بالجوانب القانونية والدستورية فى قيام المنظمات ، واختصاصاتها ، والفصل بين السلطات ، وعلاقات الأجهزة المركزية بالفروع أو الوحدات المحلية ٠ وأساتذة التنظيم يميلون الى توجيه الاهتمام نحو البناء التنظيمى ، ووظيفة التنظيم فى تحقيق الهدف ، وتوزيع الوظائف فى علاقات داخل المنظمة ، وتحديد الاختصاصات والواجبات والمسئوليات ٠ وأساتذة السياسة يتجهون الى ربط الادارة بأهداف وسياسة عامة مقررة ، واتجاه سياسة التنفيذ فى انسجام تام مع هذه السياسة العامة ٠٠ ويركز اساتذة الاقتصاد عند تعريف الادارة على الترشيد ، والجوانب المتصلة بالكفاءة فى الادارة ، والاقتصاد فى النفقات ، والسرعة فى الانجاز ٠ ويتجه أساتذة علم الاجتماع الى النظر للمنظمة الادارية كمجتمع صغير يعتبر امتدادا للمجتمع الأم يعكس معظم خصائصه ، ويتأثر بكل مؤثراته ، ويرتبط به فى القيم والعادات وأنماط السلوك ٠ ويمنح أساتذة العلوم الانسانية والسلوكية أهمية قصوى – عند التعريف بالادارة – لديناميكية السلوك البشرى ، وضرورة اشباع الحاجات النفسية والمعنوية للعاملين ، والنتائج الايجابية المترتبة على توفير الانسجام والتفاهم فيما بينهم وخاصة مايتصل منها بازدهار الروح المعنوية ، وأثر التعاون الفعال بين جماعة العمل فى تحقيق الأهداف ٠

أما الاداريون أنفسهم فلهم وجهة نظر مختلفة فى تعريف الادارة عن كل هؤلاء ٠ وهى مستمدة من واقع الخبرة والتجربة والمعايشة الميدانية للناس والمشكلات ٠ وربما هم لذلك اكثر واقعية وتحديدا ٠٠ وهم يقولون «ان الذى يده فى النار ليس كمثل الذى يده فى الماء» ٠ من هنا يرى الادارى أن الادارة **«عملية»** نشطة مستمرة ومتكاملة ٠ وباعتبارها عملية فهى ذات بداية ونهاية ، ويتولاها القائد الادارى المسئول عن تحريك نشاط المنظمة ودفعها وتوجيهها نحو تحقيق أهدافها ، وذلك من خلال سلسلة من العمليات المتتابعة التى تشمل اتخاذ القرارات ، والاتصالات ، والتنظيم ، والتنفيذ ، والاشراف والتنسيق والتوجيه ، والرقابة والمتابعة ، ثم التقييم المستمر لما أمكن انجازه من أهداف ٠ والعملية الادارية بهذا التحديد المتكامل أشبه بالسلسلة المترابطة ، والتى تقاس متانتها بأضعف الحلقات المكونة لها ٠

وهكذا يمكن الاستطراد فى عرض عدد غير محدود من التعـاريف ٠
وازاء مشكلات التعريف هذه ، سنحاول تجنب اضافة المزيد منها ، وسوف نتجه الى وصف المصطلحات الادارية بقدر الامكان ، فربما كـان الوصف وسيلة أفضل لتوضيحها للقارىء ٠

ادارة : Administration

الأصـــل اللاتينى للكلمة هـو Ad = to , Ministrare = Serve
أى أن الكلمة تعنى : To Serve

والادارة بذلك تعنى « الخدمة » ٠ على أساس أن من يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين ، أو يصل عن طريق الادارة الى أداء الخدمة ٠ وهذا هو المعنى اللفظى لأصل الكلمة ٠

**والادارة بمعناها العام ٠ تعنى النشاط الموجه نحو توفير التعـاون المثمر ، والتنسيق الفعال بين الجهود البشرية المختلفة العاملة من اجل تحقيق هدف معين بدرجة عالية من الكفاءة ٠**

**وواضح من هذا التعريف أن محور العمليـة الادارية هو العنصـر البشرى ، وكيف يمكن أن نحقق التعاون بين الأفراد والتنسيق بين جهودهم المختلفة بغية الوصول الى هدف معين ، وهذه الحقيقة هى التى تضفى على الادارة طابعا خاصا باعتبارها عملية اجتماعية وانسانية من جهة ،واقتصادية وسياسية من جهة أخرى ٠ ذلك انه يتطلب فى الادارة الحسنة أن تصبح عملية رشيدة تحقق أهدافها باكفا استخدام للامكانات المتاحة ، مع توفيـر أفضل مناخ ممكن لعمل العنصر البشرى ٠**

ولايضاح مفهوم الادارة « **كعملية** » نتصور أن شخصا يقود سيارته ، ويركب معه ثلاثة أو أربعة من زملائه ٠ وأثناء السير توقفت السيارة لخلل بها ، وحاول قائدها اصلاح الخلل ففشل ٠ وعنـــدئذ طلب الى زملائه أن يترجلوا ويدفعوا السيارة للامام حتى يتمكن هو من ادارتها ٠ ونزل الركاب للمعاونة وبدأوا فعلا فى دفع السيارة ٠ عند هذه اللحظة بالذات التى تبدأ فيها الجهود البشرية تتعاون من أجل تحقيق هدف تظهر الحاجة الى الادارة٠ فكأن الحاجة الى الادارة ـ كعملية ـ تولد كلما اتحدت ارادات الأشخاص من أجل الوصول الى هدف معين ٠ ويصبح جوهر الادارة عند هذا الحد محاولة

تحقيق التنسيق الجيد الفعال بين الجهود البشرية المتعاونة بحيث تخلق حالة جديدة لم تكن قائمة سلفا تمثل الجهد الجماعي للأفراد الموجه الى تحقيق الهدف. وفى مثال السيارة يصبح دور الادارة تنسيق جهود الركاب وحفزهم بحيث يبدأوا جميعا دفع السيارة فى وقت واحد ، وفى اتجاه واحـــد وليس فى اتجاهات مشتتة أو متعارضة .

وقد يبدو النجاح فى الادارة - من خلال محاولة وصفها هذه - أمرا سهلا يقدر عليه كل الناس . بيد أنه فى الواقع ليس كذلك . فالادارة فى معظم أحوالها عملية صعبة ومعقدة . وليس أدل على هذا من أن الأشخاص الذين ينجحون بحق فى الادارة ويتفوقون فيها هم القلة ، أما غالبية من يديرون فيدخلون المنظمات ثم يتركونها دون أن يتركوا وراءهم آثارا ذات شأن .

والسر فى صعوبة الادارة كعملية تمارس يكمن فى أن جوهر الادارة هو كيفية التعامل مع العنصر البشرى بنجاح ، بحيث تتحقق كفاية الانتاج فى ظل أفضل مناخ انسانى ملائم لاستثمار الجهود واستخراج أفضل الطاقات.

جوهر العملية الادارية اذا يمكن فى مدى تفوق الادارى فى التعـــامل بنجاح مع الآخرين ، ومدى قدرته على الاتصال الجيد بهم والتـــأثير فيهم وحفزهم على العمل فى حماس ورضا . وهذه هى الصعوبة . ذلك أن التعامل مع البشر ليس أمرا سهلا على اطلاقه فالأفراد ليسوا بمقابض أبواب يمكن أن نديرها يمنة ويسرة لتفتح وتغلق . وحقيقة ما أسهل أن ندير الآلة بالآلة، وكذلك ما أسهل أن ندير الآلة بالانسان ، ولكن ما أشق وأعقد أن ندير الانسان بالانســـان .

وهكذا نجد أن الدور الذى يؤديه الادارى فى منظمتـــه يفـرض عليـــه التوفيق بين غايتين : الأولى ، أن يتعامل مع كل فرد بهـا كوحدة بشرية مستقلة قائمة بذاتها تختلف عن غيرها من الوحدات المكونة لهذا التجمـــع البشرى تنشئة ، وتربية ، وتعليما ، وثقافة ، وبيئة ، وحضارة ، وقيما ، وعادات، وتقاليد ، ومزاجا ، وطباعا ، واتجاهات، وفكرا ، ورغبة ، وطموحا، وآمالا ، وتطلعات .. الخ . وفى هذا يكمن سر صعوبة العملية الادارية،لأنه ينـدر أن نجد شخصين اثنين - حتى بين التوائم - يتفقان تماما فى كـل

هذا • وتصبح مهمة الادارى عند هذا الحد أن ينظر الى كل عـامل – أو عاملة – معه على أنه وحدة قائمة بذاتها ، ومشكلة مستقلة من غيرها ، تتطلب من جانبه قدرات ومهارات وعلم وخبرات لتحقيق التفاعل الحقيقى والتعامل الناجح معها •

والغاية الثانية ، تفرض على الادارى – فى ظل الوضع السابق – أن يتعامل مع المنظمة ككل ، أى ككيان وتنظيم موحد وشخص معنوى • محاولا أن ينطلق بهذا الكيان الضخم والتجمع البشرى العظيم بكل طاقاته وامكاناته – برغم مايحتويه من تباين واختلاف بين الأشخاص – فى اتجاه الهدف المرجو • حريصا فى ذلك على أن يجعل من التنافر اتفاق ، ومن الاختـــلاف وحدة ، ومن التشتت تجمعا ، ومن التعارض انسجاما •• وهكذا •

لذلك لانرى أن مجرد النجاح فى تحقيق الهدف هو دليل النجاح فى الادارة • فكم من الأهداف تحققت فى ظل أنواع من تعسف الادارة وتسلطها واهـــدارها للقيـــم الانســـانية والأخـــلاقية للعـــاملين • وحفـــر قنـــان الســـويس فى ظـل نظـام يقـوم على العسف والقهـــر يعـــد مثلا حيا فى هذا المجال • وهذا يدعونا أن ننظر الى الادارة الحسنة على أنها تحقق نوعا من التعاون الاختيارى لا الاجبارى • وباعتبارها كذلك فهى تهتم بادارة الناس كبشر لهم ميولهم ومطالبهم واتجاهاتهم ، ويختلفون فى القدرات والمزاج والحماسة والأهداف الشخصية والطموح وغير ذلك •

ومن هنا فان التطلع الى الكمال والرشد فى العملية الادارية أمر صعب التحقيق لأن تصرفات الأفراد ليست كلها منطقية رشـــيدة • وهذا يجعلنا بالضرورة فى محاولة دائمة للوصول الى درجات نسبية من الكمال والرشد أثناء ممارسة العملية الادارية •

وتمشيا مع هذا الاتجاه يعرف أحد العلماء الادارة بأنها « **نوع من الجهد البشرى المتعاون الذى يتميز بدرجة عالية من الرشد** » (١) •

ويمكن أن نميز الملامح التالية لهذا التعريف :

---

1. Dwight Waldo : The Study of Puplic Administration New York : Doubleday and Co.1960), p.11.

١ ـ ان الادارة تتصف بدرجة عالية من الرشد وليس بالرشد كله ٠

٢ ـ أن الادارة ليستهى نمط التعاون البشرى الوحيد المتصف بالرشد٠ فالمعروف أن بعض النظم الاقتصادية المختلفة تستخدم المنافسة بين الشركات التى تمثل تعاونا معاديا بقصد تحقيق نوع من العمل الرشيد الهادف للربح فيما يتصل بانتاج وتوزيع السلع الاقتصادية ٠

٣ ـ ان اصطلاح «درجة عالية من الرشد» يحمل تساؤلا هاما ، مؤداه أى الأهداف أو الأغراض يمكن أن نقيس بموجبها أو تقوم درجة الرشد هذه ؟

ان النظرة المتعمقة فى أحوال المنظمات وآليات عملها سوف توصلنا الى تبين نوعين من الأهداف : الأهداف الرسمية المقررة للعمل، والأهداف الشخصية للعاملين بالمنظمة ، أو على الأقل لمعظم هؤلاء العاملين٠ ويلاحظ أنه فى بعض الأحيان قد تكون الأهداف الرسمية الكاملة سرية أو غير معروفة لجميع العاملين مثل انتاج القنبلة الذرية ٠

والذى يعنى الادارة فى تعريفها هنا هو أهداف العمل أو أهداف التنظيم الرسمية ٠ فأهداف برامج تنمية القادة الاداريين مثلا تتضمن تحقيق التنمية الادارية للعاملين بالدولة ، والارتفاع بمستوى كفاءة أداء الخدمات والانتاج ، واجراء البحوث والدراسات المتصلة بذلك ونشر الوعى الادارى بين المشتغلين بالادارة ٠ ولكن الأهداف الشخصية للعاملين بالمعهد ليست بالضرورة واحدا من هذه الأهداف العامة ، أو على الأقل ليست تماما واحدا منها ٠

وبما أن الادارة توصف بأنها « نوع » من أنواع السلوك البشرى المتعاون المتصف بدرجة عالية من الرشد ، فلنا أن نتساءل ٠

بماذا تتميز الادارة كأحد أنواع السلوك البشرى ؟

والجواب هنا يتوقف على الاطار الذى نرى فيه الادارة ٠ فمن خلال واحد من هذه الاطارات يرى علماء الاجتماع أن الملامح والخواص التى

تميز الادارة بصفة عامة تضعها تحت مفهـوم المنظمـــة البيروقواطيـــة "Bureaucratic Organization" بمعناها العلمى٠أما الدارسون فىميدان الادارة العـــامة فهم ينظـرون اليهـــا بمفهـــوم التنظيـــم والادارة "Organization & Management" على أساس أنها المحرك للمنظمـــة والموجه لنشاطها ٠

وأيا كان الاتجاه فى النظر الى الادارة ، فالمؤكد أن العملية الادارية لها طرفان هامان هما : الادارى ، والجماعة ٠

فالادارى يقوم بالتنسيق بين جهود أفراد الجمـــاعة ، وتوجيه هذه الجهود والاشراف عليها ، وحفزها من أجل الوصول الى الهدف ٠ وهو فى أدائه لهذا الدور يشغل عادة مركزا أعلى من مراكز باقى الأعضاء ، سواء وصل اليه عن طريق الاختيار أو الانتخاب أو التعيين ٠ هذا المركز يمكنه من ممارسة الاختصاصات والسلطات المخولة له ، ومن أن يعمل كمعلم للجماعة وحكم بين أفرادها ، ويتطلب منه أن يتصف بالمبادأة والخلق والابتكار ، والنظر الى مايمكن أن يكون عليه مستقبل المنظمة ، واســـتخدام طاقـات العاملين أفضل استخدام ممكن ٠

أما الجماعة فتمثل مجموع الأفراد الذين يضمهم التنظيم ، والذين قد يختلفون كأفراد كل الاختلاف ، وان كانوا يتحدون فى عملهم من أجل هدف واحد ٠ ومن مجموع نشاط هؤلاء الأفراد ينتج سلوك الجماعة ونشـــاطها كظاهرة جديدة لاتمثل نشاط فرد أو بضعة أفراد بعينهم فى الجماعة ٠ ومعنى هذا أن نشاط الجماعة وسلوكها ليس فى الواقع نشاط وسلوك كل فرد فيها، ولكنه النتيجة النهائية لتفاعل نشاط الأفراد جميعا ، والحصيلة الكاملة لهذا التفاعل ٠

ويقول برنارد فى هذا الصدد : « عندما تنسق جهود خمسة من الرجال فى منظمة ما تنشأ حالة جديدة ـ أو شىء جديد فى الوجود ـ تختلف كل الاختلاف فى الكم والكيف عن حصيلة مجموع جهود كل من هؤلاء الخمسة٠ وهذه الظاهرة الجديدة هى فى الواقع التى تجعل الادارة عملية مرتبطة بمواقف معينة أكثر منها باشخاص معينين » ٠

**التنظيم : Organization**

**الادارة والتنظيم عنصران متكاملان وان كان بينهما اختلاف ، فالتنظيم يعنى ترتيب الوحدات وتحديد الوظائف وتوزيعها فى علاقات انتاجية منطقية. وهو يهدف الى توفير نوع من السيطرة والتكامل عن طريق التوزيع المناسب للأشخاص والمهام وتحديد الاختصاصات والواجبات والمسئوليات بحيث يمكن - بوساطة الاشراف والتوجيه - تحقيق فعالية التنسيق وانجاز الهدف ومن ثم يمكن النظر الى التنظيم على انه البناء او الهيكل العام الذى يحدد العلاقات الرسمية المختلفة فى المنظمات الادارية (١) .**

ومن الناحية التنظيمية قد نتمكن من اقامة بناء تنظيمى يبدو نموذجيا، وتتوفر فيه كل خصائص وأسس التنظيم العلمية والمنطقية . على أن مجرد اقامة هذا البناء ليس الضمان الحقيقى لنجاح المنظمة في تحقيق أهدافها ، اذ يبقى النجاح متوقفا على كيفية ادارة العنصر البشرى والتاثير في سلوك أفراده وتصرفاتهم داخل التنظيم بمـــا يؤدى الى تحقيــق الأهداف بكفاية عالية .

ولكى نزيد الأمور ايضاحا نقول أن الموقف هنا شبيه بموقف من يوفق فى اقامة مبنى أو فيلا جميلة ذات أساسات متينة وأبعاد متناسقة وفتحات مناسبة وطرقات توصــل بين حجراتهــا وهيـــكل عام نموذجى ، وتضم من الحجرات ما يلائم احتياجات ساكنيها من مكتب ونوم واستقبال وطعام..الخ هذا الجانب يقابل عملية التنظيم . أما كيف يعيش الناس داخل البناء ، وكيف يسلكون ، وأى جو من التعاون ومن الوئام يسود بينهم ، وهل يبقون على حجرة للمكتب والطعام للطعام ، أم تسود الفوضى فى استخدام الحجرات ... فهذا فى واقعه يقابل عملية الادارة .

وهكذا بينما ننظر الى التنظيم كبناء يأخذ شكله وفقا للقواعد والأسس العلمية ، الى جانب مؤثرات البيئة والضرورات العملية وظروف العاملين

---

(١) سـواء كان التنظيم مشـروعا أو غير مشـروع . فبعض المنظمات غير المشروعة وخاصة الجريمة المنظمة "Organized Crime" فى الولايات المتحدة الأمريكية ، تعمل على مستوى عال من التنظيم يمكنها من تحقيق أهدافها غير المشروعة بنجاح كبير .

واحتياجاتهم ، نجد الادارة عملية حية نابضة • واذا كان التنظيم يهتم بالأوضاع والعلاقات والشكل الرسمى بما فيه من مستويات وتخصصات ووظائف ، فان الادارة عملية توجيه واشراف وتنسيق تهتم بسلوك البشر وكيفية التأثير فيهم وكسب طاعتهم وتحقيق انتمائهم للمنظمة ، ويمكن ممارستها بواسطة التخطيط والقيادة واتخاذ القرارات والاتصالات والعلاقات العامة (١) •

وعلى هذا الأساس فان عملية التنظيم ليست وحدها كافية لوجود وعمل المنظمة • فاذا حددت أوجه النشاط والاختصاصات والوظائف ، فان هذا التحديد لايعمل لمجرد التحديد ، وانما بالادارة التى تسعى لتحقيق أهداف المنظمة بأحسن الطرق وأقل التكاليف • وطبيعى أنه لن يتم تحقيق الأهداف الا اذا بذلت جهود وتضافرت قوى ، وحدث تنسيق وترابط بينها • وهذا يقتضى فهما واضحا للعلاقات وتدرجا للسلطة ، والمسئولية ينتهى بها الى قيادة موحدة ومحددة مسئولة عن تحقيق الأهداف •

التنظيم اذا ليس هدفا فى ذاته • وانما هو هدف وسيط ، أو هو وسيلة لتحقيق أهداف المنظمة بكفاية عن طريق تنسيق الجهود وتنظيم العلاقات والمرونة فى مواجهة الظروف المتغيرة المحيطة بالمنظمة • وتزداد أهميته بازدياد حجم المنظمة ، والمشكلات الادارية التى تواجهها ، ونوع النشاط الذى تزاوله •

**ونظرا لاتصال التنظيم بأوضاع العاملين واختصاصاتهم وطبيعة العلاقات فيما بينهم ، فهو لايخضع فى تحديده لمعادلات رياضية ثابتة • فعملية التنظيم تأخذ فى اعتبارها ظروف المنظمة الاجتماعية والانسانية والضرورات العملية ، الى جانب اعتمادها على المنطق والتفكير الواضح وعلى الأسس العلمية للتنظيم •**

ونخلص مما تقدم بأن الهدف من الادارة والتنظيم هو ضمان الاستخدام الأمثل للعناصر المادية والبشرية بالمنظمة ، والتحكم فى هذه العناصر بما

---

1. John Pfiffner and Robert Presthus : Public Administration, (New York : The Ronald Press Co., 1967), p.7.

يكفل تحقيق الأهداف بأكبر قدر من الكفاءة • ولانعنى بالتحكم هنا أن تستقر السلطة النهائية فى البت واتخاذ القرارات فى شخص بعينه يجلس عند قمة الهرم التنظيمى ويسيطر على جميع أبعاده •

فالسيطرة تتحقق من خلال التوزيع المنطقى للاختصاصات وممارستها ، والتنسيق الفعال بين القائمين عليها •

والقيادة الرشيدة تعمل كحكم عادل ومعلم حاذق أكثر منها كآمر ناه، وحيثما يتم اتخاذ القرارات بطريقة ديموقراطية ، تكون الروح المعنوية عالية وتتحقق الاستجابة للقائد ، وتقل الظواهر المرضية بالمنظمة •

وهكذا يمكن أن ننظر الى التنظيم نظرتنا الى التشـريح "Anatomy" بينما تبدو الادارة شبيهة بعلم الحياة أو علم وظائف الأعضاء "Physiology" ومع ذلك فكلاهما يكمل الآخر ويعتمد عليه ، ولايمكن تصور أى نظام ادارى بدونهما مجتمعين •

## الادارة علم ، أم فن ، أم فلسفة ••• ؟

تدور المناقشات ويثور الجدل بين الدارسين والباحثين وفى الجامعات وأروقة العلم فى محاولات وجهود مستمرة للوصول الى طبيعة الادارة •• أهى علم ، أم فن •• أم ماذا ؟

هل الادارة علم بالمعنى الذى توصف به العلوم التطبيقية ، أى هـل تتميز بخصائص معينة ثابتة يمكن التنبؤ بها والقياس عليها ؟ وبذلك تحكمها قوانين ثابتة أشبه بتلك التى تحكم علوم الطبيعة والكيمياء - ولاتخضـع للقيم غير الموضوعية ، واذا استعملت فى ظروف معينة وبالقدر المتعارف عليه تؤتى نتائج معينة وثابتة (١) •

أم أن الادارة فن له خصائص أخرى مثل التذوق والمهارة والتأثير والابتكار والخلق المبادأة ؟ ومن ثم تتدخل فيها عوامل متغيرة تمثل درجة

1. Lyndall Urwick and Luther Gulick, Papers on the Ccience of Puplic Administration, (New York, Institute of Pulbic Administration), 1957.

الذكاء وقوة التصور وصواب الحكم والاستعداد القيادى والالهام لدى الأفراد المختلفين (١) .

أم أن الادارة ليست علما فحسب ، وليست فنا فحسب ، وليست علما وفنا مجتمعين ، وانما هى شىء آخر جديد ، هو مايمكن أن يطلق عليه فلسفة (٢) . على أساس أنها مزيج لمجموعة من العلوم والعناصر ، أهمها : السياسة والاقتصاد والاجتماع ، وعلم النفس ، والتاريخ والرياضيات ، والعلامات العامة والانسانية ، والقيادة ، والإستراتيجية ، والتخطيط . والادارة بذلك فلسفةمن حيث أنها تتطلب الدراية والمهارة فى مزج هذه العلوم والعناصر معا بحيث يتحقق نوع من التفاعل المناسب بينها يمنح الادارى الادارى الالهام والتصور والنظرة المستقبلية ورد الفعل السليم فى المواقف الصعبة ، ومن حيث أنها تجمع بين السياسة الحسنة والمهارة الفائقة فى تكامل تام مع أخذ جميع العوامل الهامة فى الحسبان .

وفى الواقع أن المناقشات التى أثيرت فى هذا الصدد قد نتج عنها فى بعض الأحيان كثير من السفسطة ، وتحميل للأمور فوق مايمكن أن تحتمل . على أنها بالرغم من ذلك كان لها نتائج طيبة ، من حيث أنها أدت الى زيادة ايضاح مفاهيم الادارة والى نوع من التقريب والاتفاق - لا البعد والاختلاف - على أن طبيعة الادارة تجمع بين العلم والفن على حد سواء ، وتتميز بوجود اعتبارات علمية وفنية فى وقت واحد . وهذا يمثل الاتجاه الواقعى فى النظر الى الادارة فى الوقت الحاضر .

فالادارة علم من حيث انها تعتمد على خطط البحث العلمى فى بعض مجالاتها الهامة التى يفيد فيها البحث المتعمق للمادة التجريبية "Empirical Data" ، ثم استخلاص نتائج يمكن القياس عليها (٣) . ومن

---

1. Orday Tead : The Art of Leadership, (New York : McGraw-Hill Book Co., 1965).

(٢) مارشال ديموك أحد الكتاب البارزين الذى ياندون بأن الادارة فلسفة . أنظر مؤلفه :

Marshal Dimock : A Philosophy of Administration. (New York : Haper and Brothers, 1969).

3. George Alexander "Public Administration as a Science or an Art" (International Review of Administrative Science, Vol. XXVII — 1961, No. L. I. p.).

أمثلة هذه المجالات : التخطيط والتنظيم والدراسات السلوكية المرتبطة بالتنظيم غير الرسمى ، والعلاقات الانسانية ، وعملية اتخاذ القرارات ، وتخطيط وادارة الموارد المالية • فقد أثبتت الدراسات التجريبية أهمية البحث العلمى والنتائج التى يوصلنا اليها بصدد هذه الموضوعات • على أنه من المفيد أن ندرك أن الطريقة العلمية لايمكن أن تنطبق على الادارة بمثل الدرجة والطريقة التى تنطبق بها على العلوم التطبيقية • فموضوع أو مادة الادارة لايمكن أن تخضع لقوانين أو أسس عامة غير قابلة للتغيير •

والادارة هنا تتصف بأنها «علم» بقدر صلاحية هذه الصفة بالنسبة للعلوم السياسية وعلم الاقتصاد وعلم الاجتماع وعلم النفس ونظائرها •

ومن ناحية أخرى يمكن تعريف الادارة «كفن» حينما توصل الطرق المستخدمة الى نتائج معينة عن طريق استخدام الخبرة أو الفن • وحينئذ نجد الادارة تتسم بصفة العلم • يضاف الى هذا أن الأسس التى لها صفة العمومية لايمكن بذاتها أن تخدم أغراض الادارة مالم يعزز استخدامها أو يلازمه أو يتبعه نوع من الفن قائم على الخبرة والمعرفة والدراية التامة بكيفية وضع هذه الأسس العلمية موضع التنفيذ بكفاية • والقوة الخالقة المبدعة للادارة المثالية تستقر فى هذا النوع من الفن •

فنجد تبسيط الاجراءات واختصار الخطوات يقع فى مجال الفن الادارى ويهدف الى زيادة الكفاية فى عمل الوحدات الادارية من طريق توزيع العمل وتنسيقه وفقا لطريقة منطقية • كذلك لايمكن أن يفيد العلم فى مجال العلاقات الانسانية تمام الافادة بدون فن استعماله وبدون فن التطبيق الخلاق الذى هو السمة البارزة لأداء الرجل الادارى •

ويسبغ على الادارة أيضا صفة الفن باعتبارها تهدف الى تنفيذ السياسة الموضوعية وتعمل فى اطار ظروف وعوامل اجتماعية وحضارية معينة • والتنفيذ اذا اعتمد على أسس علمية محضة وأهمل الاعتبارات السياسية المتدخلة فى الموقف أو الجوانب الاجتماعية والحضارية ، فقد يؤدى بالادارة الى اتخاذ قرارات غير رشيدة من وجهة النظر السياسية أو

الاجتماعية أو الحضارية (١) ٠

كذلك تعنى الادارة بالعنصر البشرى فى التنظيم ، وهذا تحكمه قيم وعادات وتقاليد مختلفةتتطلب أحيانا طرقا غير منطقية تماما وغير موضوعية للتعامل ، ومن ثم تتطلب فنا خاصا ودراية حاذقة لفهمها والتجاوب معها ٠ هذا الجانب الفنى فى الادارة هو الذى يقودنا الى البحث عما يجب عمله فى كل ظرف وازاء كل حالة على حدة ٠ ان النظرة الى تكوين الادارة على أساس أن أهم مقوماتها هو العنصر البشرى ، لابد أن تملى علينا أنواعا مختلفة من التصرفات ٠ وطالما أنه لايوجد شخصان متماثلان تماما ، أو بعبارة أخرى ٠٠ لايوجد موقفان انسانيان متطابقان تماما ، يصبح الفن أو المهارة فى فهم المواقف الانسانية والتصرف حيالها عنصرا حيويا وضروريا للادارة ٠ بذلك تصبح الادارة الحسنة هى فن استخدام العلم فى العملية الادارية ٠

والجمع بين العلم والفن فى مجال العمل الادارى هو أحدالأسباب الهامة التى تزيد من قدرات الشخص الادارية ٠ فرجل الادارة العملى الناجح يمكنه أن يزيد من قدراته فى العمل الميدانى اذا ماسعى لتطوير أفكاره وتنمية معلوماته عن طريق الوقوف على نتائج التجارب العلمية ومتابعة الأفكار التقدمية والالمام بالنظريات الحديثة المستخدمة فى مجال عمله ٠ومن ثم كانت الدراسات الاجتماعية والادارية والسلوكية المختلفة وسيلة فعالة فى تنمية الاداريين وزيادة مهاراتهم ورفع كفاياتهم ٠

كذلك الحال بالنسبة لدراسى الادارة ، فالعلم وحده ، قد لايكون كافيا للنجاح فى العمل الميدانى ٠ ويمكن للدارس أن يزيد خبراته بتعرضه للمواقف العملية المختلفة فى الميدان ، فهى التى تكسبه المهارة والفن

---

(١) لعل أصدق مثل فى هذا الصدد القرارات الاقتصادية الخاصة برفع أسعار بعض السلع التى أصدرتها المجموعة الاقتصادية فى حكومة السيد / ممدوح سالم ، والتى كانت تعتبر قرارات رشيدة من وجهة النظر الاقتصادية ، بيما تسببت من الناحية السياسية فى بدء أحداث الاضطرابات فى ١٨ يناير ١٩٧٧ ٠

الادارى · فالفرق بين النجاح والاخفاق فى ادارة المنظمات بالنسبة للأشخاص المختلفين هو مقدار مايتمتع به كل منهم من علم أو فن ، أو من علم وفن فى مجال عمله (١) ·

---

(١) محمد توفيق رمزى : مذكرات فى علم الادارة العامة ، ( القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية الحقوق · قسم الدراسات العليا ، ١٩٥٩ ـ ١٩٦٠ ) ص ١٠ ـ ١٢ ·

## ما هى الادارة العامة ؟

حاولنا فى الصفحات السابقة تعريف «الادارة» · ولكن هذا الكتاب يعالج نوعا محددا من الادارة وهو «الادارة العامة» ·

فما الذى تعنيه كلمة «العامة» ؟ وعن أى أنواع الادارة الأخرى نريد ان نميزها ؟ ·

**كلمة «عامة» هنا يقصد بها «حكومية» ، تمييزا للادارة العامة عن انواع الادارة الأخرى ، وأخصها ادارة الأعمال ، وادارة الهيئات والمنظمات الخاصة ، وادارة القطاع العام وادارة قطاع الأعمال العام وادارة المنظمات الدولية ·**

ومن الضرورى هنا أن نميز بين « الادارة العامة » وبين «الحكومة»· وستكون المهمة سهلة لو أخذنا فى الاعتبار علاقة كل منهما «بالدولة» ·

فالدولة تمثل مجتمعا ذا حدود جغرافية "Territorial Society" منظما على أساس قانونى فى ظل دستور قائم ، يستمتع أعضاؤه بالحقوق ويلتزمون بالواجبات التى يخولها القانون ·

والحكومة ـ بمعناها العام ـ هى التى تقرر السياسة فى هذا المجتمع، وهى التى تضع القوانين وتنفذها ، وترعى الحقوق التى يستمتع بها المواطنون والواجبات التى يلتزمون بها · والحكومة ـ بمعناها الضيق الذى يعكس صفتها التنفيذية ـ هى الهيئة المسئولة عن التحقق من أن القوانين المعمول بها ، والحقوق والواجبات تأخذ صورتها التنفيذية ، وبمعنى آخر نجد الحكومة هنا تعنى الوظيفة التنفيذية (١) · والادارة العامة ترتبط بالحكومة

---

(١) يلاحظ أن الدستور عندنا قد عرف الحكومة بمعناها الضيق حينما نص فى المادة ١٣٥ على أن : « الحكومة هى الهيئة التنفيذية والادارية العليا بالدولة » · ونص فى المادة نفسها على أن : « تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة » ·

الهيئة العامة للاستعلامات : الدستور الدائم ، جمهورية مصر العربية ، ١٩٧١ ، ص ٤٨ ·

بمعناها الضيق هذا ، ومع ذلك فهى متميزة عنها . فالادارة العامة تعنى مجموع الأشخاص والأجهزة القائمين تحت امرة الحكومة لأداء المهام التالية :

١ - تنفيذ مختلف القوانين واللوائح التى تختص بها أجهزة الدولة التنفيذية .
٢ - اشباع الحاجات الأساسية للمواطنين ، التى يوكل الى الحكومة مهمة اشباعها .
٣ - أداء الخدمات العامة التى يجب أن تؤدى يوميا .

وهكذا يتعين على الادارة العامة أن تعمل وتنشط متى أردنا أن نستوثق من نفاذ القانون وضمان الحقوق وتأدية الواجبات . فكل حق وواجب يعنى خدمة مقابلة ، وكلما توسعت الدولة فى الحقوق والواجبات أدى هذا الى توسعها فى الخدمات التى يؤديها الموظفون .

ومن ثم يمكن النظر الى الادارة العامة على أنها تأكيد لاستمرار الحياة اليومية بالدولة وبوحداتها المختلفة . وحينما تكون الادارة مختصة بالخدمات العامة فى الدولة بصفة شاملة فهى ادارة مركزية ، ومن ثم يتعين توضيح علاقتها بالحكومة - بمعناها الضيق - وبالهيئة التشريعية التى تعد الحكومة مسئولة أمامها . وحينما تكون الادارة مختصة بخدمات معينة فى تقسيمات أو أجزاء من الدولة تصبح ادارة محلية ، وهنا يلزم توضيح علاقتها بالادارة المركزية وبالهيئات المحلية التى ترتبط بها عادة .

ويلاحظ فى بعض الدول ، مثل فرنسا ، أن الاهتمام يكون بعلاقة الادارة المحلية بالادارة والحكومة المركزية . بينما فى انجلترا نجد أن هذه العلاقة تتحدد أساسا بالهيئات المحلية المنتخبة . وفى مصر يوجد نوع من المواءمة بين علاقة الوحدات الادارية فى المحليات بالأجهزة المركزية من ناحية ، وبالأجهزة والهيئات المحلية من ناحية أخرى .

**والادارة العامة فى اطار هذا المفهوم تعنى تنفيذ السياسة العامة للدولة واخراجها الى حيز الواقع . وهى تمثل مجموع النشاط والعمل الحكومى الموجه نحو أداء الخدمات العامة والانتاج الحكومى وتنفيذ**

**مختلف القوانين · ويترتب على هذا المفهوم نتائج هامة ، فى مقدمتهـــا الطبيعة السياسية التى هى أهم مميزة للادارة العامة عن غيرها من انــواع الادارة الأخرى** (١) · وطالما أن الادارة العامة هى ترجمة السياسة العامة الى أعمال تنفيذية ، فان قدرا كبيرا وهاما من عمل القادة الاداريين والمنفذين ذو جوانب وأبعاد سياسية هامة · وهذا يعنى أن العاملين فى مجـــالات الادارة العامة لايعملون فى فراغ وانما فى اطار المصلحة العامة ووفقا للارادة العامة للشعب ·

ومن نتائج ارتباط الادارة العامة بالسياسة العامة للدولة ، أن الادارى مطالب دائما بأن ينظر الى مدى ارتباط عمله والنتائج المترتبة عليه بالأهداف العامة المقررة فى زمان ومجتمع معين · هذه الحقيقة ترتب ثلاث اعتبارات هامة ، يتعين على العاملين بالادارة العامة - أى موظفى الدولة - مراعاتها والحرص عليها ·

**الاعتبار الأول : الحاسة السياسية ·**

ويتصل بضرورة تنمية الحاسة السياسية لدى الموظف العام · بمعنى أن يمتد تصوره وفكره واهتماماته الى استكشـــاف الأبعاد الســـياسية للموضوعات والقرارات والمشكلات التى تعرض له · وهذه الحاسة السياسية هى التى تهدى العاملين بالدولة الى توخى الغايات السياسية لأعمـــالهم ونشاطهم ، والى الحرص دواما على ربط سياسة التنفيذ بأهداف السياسة العامة المقررة ·

وفقد الحاسة السياسية لدى العاملين بالحكومة يباعد بينهم وبين تفهم الغايات الحقيقية لنشاط الادارة العامة ، باعتباره نشاطا حكوميا ذا أبعاد سياسية هامة · ويجعل القرارات - مهما كانت عملية ومنطقية - غيـــر منسجمة مع السياسة العامة للدولة ، بل ان هذه القرارات قد تتعارض مع هذه السياسة ، وقد تؤدى الى الاضرار بها ·

---

1. Paul Applepy : Policy and Administration (Alabama : University of Alabama Press, 1966), p.12.

**الاعتبار الثانى : الصالح العام :**

ويتصل بحرص العاملين بالادارة العـــامة ، عند كافة مســـتوياتها التنظيمية ، على تبصر الصالح العام ، ورعايته فى مئات وآلاف القرارات التى يتخذونها يوميا خلال عملهم بمكاتب الدولة • ذلك أن الموظف العـــام لايعمل لحسابه الخاص ، وانما للصالح العام كما تقرره التشريعـــات والتعليمات وطبيعة الأمور ، وليست ارادته هى التى تسود وانمـــا ارادة الدولة التى تمثلها الوظيفة التى يشغلها •

حقيقة أن تحديد الصالح العام يبدو أمرا صعبا ، ومسألة هلامية يثور حولها الكثير من الجدل • وقد يختلف أكثر من مسئول فى تقدير ماهيـــة الصالح العام بالنسبة للموضوع الواحد • ومع ذلك فهناك شــبه اجمـــاع على أن الصالح العام يعنى صالح المجتمع أو مجموع المواطنين أو الدولة أو أكبر فئة أو جماعة يتصل بها الموضوع أو القرار أو المشكل • كما أن هناك اتفاقا أيضا على أن الصالح العام يتقرر أفضل مايتقرر بمعرفة الموظف المختص بالبت أو اتخاذ القرار عند المستوى التنظيمى المناسب •

**الاعتبار الثالث : العلاقات العامة الطيبة :**

ويتصل بمسئولية كافة العـــاملين بالادارة العـــامة ـ أى بالأجهزة التنفيذية المختلفة ـ عن السعى الدائم والحرص الشديد على اقامة علاقات عامة طيبة ومستمرة بين منظماتهم وبين الجماهير التى تتعامل معها •

ذلك أن الموظف العام هو بمثابة سفير للحكومة ، أو الأداة التنفيذية، لدى الشعب • وبهذه الصفة يجب أن يحرص على أن يكون خير ممثل قادر على توثيق الروابط وتعزيز الثقة وتحقيق التعاون بين الحكومة والجماهير• وعلى قدر نجاح العاملين بالأجهزة التنفيذية فى أن يكونوا ممثلين مشرفين للحكومة ، يتحدد نوع العلاقات الطيبة بينها وبين الشعب • فالعاملون بأجهزة الدولة المختلفة هم حلقات الاتصال بين الحاكمين والمحكومين • وهم فى ذلك أشبه بالمعادن ، فاذا كانوا يجيدون توصيل الأفكار والســياسات والخطط ومحتويات البرامج وتوجيهات الحكومة من أعــلى لأسفل ، وكذلك توصيل الاتجاهات والآراء والمقترحات والرغبات والشكاوى وما اليها من أسفل لأعلى،

فهم معادن جيدة التوصيل ، تحقق الربط بين القيـــادة السياسية والتنفيذية وبين الجماهير ·· والعكس صحيح ·

وهنا تتجلى حقيقة هامة طالما أسيء تقديرها · وهى أن مهمة تكوين علاقات عامة طيبة للحكومة تصبح مسئولية كافة العاملين بأجهزة الدولة المختلفة عند كل المستويات ·

وربمـــا كـــان مـــن الضـــــرورى عنـــد هـــذا الحد أن نؤكد أن هذه المسئولية تقع بالدرجة الأولى على عاتق صغار العـاملين ، الذين يقومون بحكم الوضع التنظيمى بالتعامل المباشر مع الجماهير فى كل دقيقة وكل ساعة ، أكثر مما تقع على عاتق كبار المسئولين · والواقع العملى يؤكد لنا باستمرار أن معظم مشكلات الجمهور فى علاقته بالأجهزة الحكومية تتصل بتعامل الناس مع صغار العاملين بالوحدات الحكومية الميدانية ، أكثر مما تتصل بتعاملهم مع كبار المنفذين ، بل انه فى الواقع العملى قلما يـأتى المواطن العادى فى تعامل مباشر مع فئة كبار المنفذين والوزراء بالحكومة·

ومسئولية الموظف عن اقامة علاقات عامة طيبة للحكومة لاتتطلب منه القيام بأدوار بطولية أو الاقدام على تضحيات من جانبه · فالعلاقات العامة الطيبة أو السيئة ، أصبحت ترتبط اكثر ما ترتبط بمدى قدرة الموظف على أداء الخدمة على مستوى مناسب من الكفاءة مع ترك انطباعات حسنة فى نفس الجمهور ، أو الفشل فى ذلك · وبالتالى فهى عملية أشبه ما تـــكون بعملية كسب الأصدقاء ، تفرض على الموظف الحرص على التعامل الدمث مع الجمهور وأداء الخدمة بكفاءة ، ومداومة ذلك يوما بعد يوم حتى تنضج العلاقة الطيبة ، وتأخذ صفة الاستمرار والاستقرار ·

هذه هى أهم النتائج – فى تقديرنا – المترتبة على الطبيعة السياسية للادارة العامة · وهى فى نفس الوقت تمثل أهم حقيقة عن الادارة العامة وأعظم تحدياتها · ويتجلى هذا بصفة خاصة فى الدول التى تأخذ بالنظام الواحد أو الدول ذات الحزب الواحد · ففى ظل هذا النوع من نظم الحكم يصبح الجهاز الحكومى – أى الادارة العامة – هو الذراع المنفذ للنظام القائم · وعلى مدى تبصرها للأهداف العامة ، والغايات التى يتطلع اليها النظام ، وعلى قدر حرصها على تمثل القيم التى يرعاها ، وتمشى سياسة التنفيذ مع أهداف السياسة المتوخاة ، والوفاء بالاعتبارات الثلاثة التى أشرنا اليها سلفا ·· نقول على قدر التزام الأجهزة التنفيذية بكل هذا يتأكد استقرار واستمرار نظام الحكم ·

وتأسيسا على ماتقدم تثور نقطة هامة وهى أن المواطن نواة المجتمع السياسى ، والمستفيد من الخدمة الحكومية · وبذلك يمكن النظر الى الادارة العامة على أنها قائمة لخدمة مجموع المواطنين · ومن هنا تسبغ على الموظف العام صفة « **الخادم العام** » · ولعل عدم وضوح هذا المفهوم لدى الكثيرين من الموظفين فى مقدمة أسباب سوء الفهم بينهم وبين المواطنين ·

ان الموظف العام فى كثير من الأحيان يقتصر دوره على أنه شاغل وظيفة تعطيه الحق فى سلوك معين ، أو التصرف بطريقة خاطئة مع الجمهور ، فيها تعال أو اهمال لشأنه · وهذا السلوك وذلك التصرف عادة مايكون مؤسسا على فهم خاطىء من قبل الموظف لحقيقة موضعه من المواطن، وهو أنه«**خادم للشعب**»·وقد أسهم فى تنمية مثل هذه الاتجاهات لدى الموظفين تفاعل عدد من العوامل السياسية والاجتماعية والحضارية والنفسية لايتسع المجال هنا لتناولها ·

وهذا المسلك من قبل الموظفين – بجانب مافيه من عدم الوعى بطبيعة الخدمة العامة – يخلق فراغا كبيرا بين الحكومة والجمهور ، ويؤدى الى كثير من سوء الفهم وضعف الثقة وعدم التعاون والانفصال ، وغيرها من الظواهر غير الصحية التى تظلل العلاقة بين الموظفين والجمهور ·

## الفرق بين الادارة العـامة
## وبين أنواع الادارة الأخرى

حاولنا فى الصفحات السابقة أن نعرف الادارة العامة · وحتى يمكن أن نحددها بجلاء ، ونستبعد ماقد يلتبس فى ذهن القارىء من مفاهيم ، فسوف نحاول أن نوضح ماتعنيه الادارة العـــامة أكثر فأكثر عن طريق التمييز بينها وبين أنواع الادارة الأخرى · وهذه المحاولة سوف تقتصر على ابراز الخصائص العامة والهامة لكل نوع ، دون التعرض له بما يستحق من تدقيق وشمول قد يكون موضعه المناسب غير هذا المؤلف الذى يتناول الادارة العامة بالتحديد ·

### أولا : ادارة الأعمـــال

ادارة الأعمال تعنى ادارة أوجه النشاط الاقتصادى الخاص الهادف الى تحقيق ربح ، وهى بذلك تهتم بالتركيز على التنظيم والادارة فى المجال الاقتصادى · والادارة العامة وثيقة الصلة بالعلوم السياسية ، أما ادارة الأعمال فهى وثيقة الصلة بالدراسات الاقتصادية ، وتتم عادة بين جدران معاهد الاقتصاد والتجارة ·

ويلاحظ أن كلا النوعين من الادارة يتشابهان من عدة نواح ، حيث تتماثل المفاهيم والعمليات والطرق المستعملة فى كل منهما فى أحيان كثيرة· ليس هذا فحسب ، وانما يمكن أن نضيف أيضا أن كلا النوعين من الادارة قد أثر فى النوع الآخر ، بمعنى أن هناك تأثير متبادلا بينهما · فالادارة العامة أقدم كثيرا من ادارة الأعمال حيث سبقتها بآلاف السنين · وحينما نمت المشروعات الخاصة فى القرن الثامن عشر وجدت أمامها أجهزة حكومية راسخة القدم · وكانت هذه الأجهزة الحكومية برغم نشاطها المحدود وقتئذ تمثل ادارة ضخمة جدا بالنسبة لحجم المشروعات الجديدة التى استفادت بدورها من الأنماط والأنظمة الحكومية القائمة ·

وخلال القرن التاسع عشر بدأ التأثير بين الادارتين يأخذ اتجـــاها عكسيا · فادارة الأعمال الموجهة نحو الربح لم تدخر جهدا فى سبيل تطوير

أساليبها وتحسين طرقها ، بهدف الوصول الى الكفاية الانتاجية لتحقيق أكبر قدر ممكن من الأرباح بينما بقيت الادارة العامة محافظة تؤدى خدماتها دون تطوير أو اصلاح يذكر . وهكذا أصبح من المحقق أن تتقدم ادارة الأعمال وأن تتفوق على الادارة العامة فى زمن قصير . ولم يكن بمستغرب أن تبدأ الادارة العامة فىاقتباسالمبادىء والنظم المتطورة التى جاءت بها ادارة الأعمال وفى مقدمتها الاصرار على عناصر الكفاية ، وزيادة الانتاج ، والأخذ بأساليب الادارة العلمية .

على أن ادارة الأعمال بدأت فى السنوات القريبة الماضية تعيد الكرة فتقتبس من الادارة العامة بعض النظم التقدمية المتعلقة بادارة شئون العاملين ، مثل نظم التأمينات والمعاشات ، وصرف المرتبات فى فترة الأجازة المرضية والاعتيادية ، والمرتبات السنوية الثابتة .

ويمكن فهم التفاعل بين هذين النوعين من الادارة فى ضوء اعتبارين هامين : الأول ، أن المنظمات الادارية بصرف النظر عن نوع النشاط الذى تؤديه تتشابه فى نواح كثيرة مما يجعل اقتباس واحدة منها عن الأخرى عملية سهلة . والثانى ، أن الادارة العامة وادارة الأعمال تمتد أصولهما الى الجماعة الأصلية وهى الأسرة ، ومن ثم فان الرابطة بينهما قائمة ومستمرة (١) .

على أنه يمكن ملاحظة بعض الملامح الرئيسية المميزة لكل من الادارة العامة وادارة الأعمال . هذه الملامح فى ذاتها يمكن النظر اليها على أنها أوجه الاختلاف التى تميز احدى الادارتين عن الأخرى . ويمكن اجمالها فيما يلى :

**١ - الاطار القانونى :**

الادارة العامة محكومة بالتشريعات ، والعاملون بالخدمة العامة يعملون ويتصرفون فى حدود هذه التشريعات ، والاختصاصات والسلطات مخولة لهم بموجبها . ويترتب على هذا النتائج التالية :

---

1. Morroc, Berger : The Public Bureaucracy and Economic Growth, The Congress for Cultural Freedom : Problems of Administration : (Cairo; Dar El-Maaref, 1960), p.57.

(أ) ان العاملين بالخدمة العامة لايتصرفون كما يشاءون ، بمعنى أنهم غير أحرار فى أن يفعلوا مايعن لهم ما لم يكن متفقا مع التشريعات التى تحكم العمل ·

(ب) ان التطور فى مجال الادارة العامة غير مرن اذا ما تطلب تعديلا تشريعيا ، وذلك بسبب ضرورة الرجوع الى الهيئة التشريعية وانتظار ماتقرره ، وأن عملية تعديل التشريع عملية بطيئة عادة ·

(ج) قيام مبدأ المسئولية العامة حيث تتوفر مسئولية المنفذين العاملين بالحكومة أمام الهيئات التشريعية والأجهزة القضائية والرقابية والادارية المختلفة التى لها حق التدخل كلما اقتضت المصلحة العامة ذلك ·

وعلى عكس ما تقدم نجد ادارة الأعمال محكومة بقرارات مجلس الادارة أو تعليمات المديرين ، وهذه يمكن تغييرها بسهولة أو عدم التقيد بها فى الأحوال التى يؤدى فيها عدم الالتزام الى منفعة للمشروع ، دون أن يترتب على ذلك أى مسئولية عامة ، وانما تكون المسئولية أمام مجلس الادارة · وهذا الوضع يجعل ادادة الأعمال مرنة ويتيح لها درجة كبيرة من حرية التصرف والسرعة ·

٢ - الهدف :

تهدف الادارة العامة الى أداء خدمات عامة · بينما تهدف ادارة الأعمال أساسا الى الربح · وينبنى على ذلك أن تقويم كفاية العمل الحكومى يكون على أساس مدى رضاء الجمهور المستفيد من الخدمة العامة · وقياس هذا الرضا ليس أمرا هينا أو على الأقل ليس أمرا متاحا بسهولة ، اذ من الصعب الوقوف على حقيقة الرأى العام ومداه أو قياس اتجاهاته فى كل وقت · كما أن الجمهور عادة قلما يذكر بالثناء العمل الحكومى الناجح ، بينما يجأر بالشكوى فى حالات كثيرة لأسباب وعوامل شخصية · ومع ذلك فهناك عدة وسائل لتقويم العمل الحكومى لمعرفة مدى رضاء الجمهور عنه· فى مقدمة هذه الوسائل التعبير عن مدى هذا الرضا من خلال ممارسة العملية الديموقراطية عن طريق الانتخابات العامة ، حيث يقول الناس رأيهم فى الحكومة · كذلك يمكن معرفة اتجاهات الجماهير من طريق الاستفتاءات العامة ، ومن طريق ماتنقله وسائل الاعلام المختلفة ، والهيئات التشريعية،

والمجالس والهيئات الشعبية ، والشكاوى التى تصل الأجهزة الحكومية ، وتقارير أجهزة الرقابة المختلفة • وأيضا عن طريق المشرفين والرؤساء والمنفذين الذين يمكنهم دواما أن يقفوا على رأى الجمهور فى الخدمة التى يؤدونها خلال ممارستهم لمهامهم الاشرافية •

أما وهدف ادارة الأعمال الأول تحقيق الربح ، فان معيار الكفاية فيها واضح ومحدد ويمكن بسهولة حسابه ، ويسهل تبعا لذلك تقويم الجهود المبذولة ومستوى الادارة فى قطاع الأعمال وفقا لهذا المعيار المادى الواضح• ومن ثم يمكن لادارة الأعمال أن تقوم سنويا باعطاء صورة حقيقية من واقع تقارير المحاسبين عن موقف المشروع الى الجمعية العمومية •

### ٣ ـ طبيعة النشاط :

نشاط الادارة العامة وعملها أخلاقى • وهو يهدف دائما الى التنمية الشاملة فى جميع نواحيها • ولاتلجأ الادارة عادة الى ممارسة أنواع النشاط التى قد تتعارض مع القيم الأخلاقية أو مع الذوق العام أو التى قد تؤدى الى الاضرار بالمجتمع •

أما ادارة الأعمال وهدفها الربح فهى تحاول تحقيقه بشتى الوسائل، لايعنيها فى ذلك التنمية القومية بصفة عامة أو تحقيق الرفاهية لجميع الأفراد • ومن ثم فقد تلجأ الى وسائل لاتتفق وهذه الاتجاهات • مثل الاتجار فى الخمور وادارة النوادى الليلية ونوادى القمار وانتاج الملابس الخليعة والمطبوعات الفاضحة والاتجار بها •• وما الى ذلك •

### ٤ ـ درجة الرشد :

ذكرنا أن الصفة الهامة للادارة العامة هى طبيعتها السياسية •• والنواحى السياسية فى الادارة العامة لها اهميتها ونتائجها • وفى مقدمة هذه النتائج أن الادارة العامة لايمكن أن تكون عملياتها رشيدة وموضوعية تماما • فلا يتصور بحال مثلا اهمال الاعتبارات السياسية والاجتماعية عند اتخاذ القرارات مهما كانت البوحث والدراسات العلمية تقودنا الى نتائج وحقائق محددة • وهذه الحقيقة ـ كون الادارة العامة محكومة بالاعتبارات السياسية والاجتماعية والحضارية التى تؤثر فى مدى رشدها ـ لاتحتل نفس الدرجة

من الأهمية فى ادارة الأعمـــال التى يحكمهـا عامل الربح ، فالقرارات والتصرفات فى نطاق ادارة الأعمال تستهدف أكبـر قـــدر ممكن من الرشد والموضوعية ، بمعنى أنها تنتقى أفضل الوسائل والسبل - مع اســـتبعاد العوامل غير الموضوعية - لتحقيق المزيد من الأرباح سنويا ٠

٥ - المنافسة :

ان نشاط الادارة العامة يكمل بعضه البعض ٠ وتحرص الحكومة على توفير التنسيق الفعال بين كافة قطاعاتها وخدماتها ٠ ولذلك يصعب تصور وجود تنافس بين مختلف القطاعات والأنشطة الحكومية ٠ فليس من المتصور مثلا أن تنافس وزارة الزراعة الهيئة العامة للاصلاح الزراعى ، أو تنافس وزارة الصحة هيئة التأمين الصحى وهكذا ٠

كما أن العمل فى الادارة العامة محكوم بأنواع مختلفة من الرقابة الداخلية والخارجية ، والطرق والأساليب المرعية ، والروتين الجامد الذى لايترك مجالا لحرية التصرف ، وهذه جميعا تضفى على الادارة العامة طابعا جامدا يحد من فاعليتها ٠ وذلك على عكس ادارة الأعمال التـــى تحكمها المنافسة ومن ثم تتميز بطابع الجرأة ، واقتناص الفرص والمخاطرة ، والمرونة وعدم التقيد بحرفية التعليمات فى تحقيق الهدف ٠

ثانيا : ادارة القطاع العام

يمكن القول بأن الهدف من انشاء القطاع العام هو الرغبة فى ادارة شئون الدولة الاقتصادية بواسطة نوع من الادارة العامة يتحقق له المرونة والمبادأة والاستعداد للمخاطرة وخوض التجارب التى يتسم بها العمل فى قطاع الأعمال ٠ وقد ظهر القطاع العام بصورته المحددة عندنا كاحدى السمات الهامة للتطبيق الاشتراكى ٠

فحيث تكون التنميـة أحد الأهداف الاجتماعية الكبرى يكون مـــن الضرورى امتداد سيطرة الدولة ورقابتها الى كثير من مجـالات النشاط الاقتصادى التى كانت تدار بواسطة قطاع الأعمال ٠ وهكذا نجد القطاع العام فى الدول النامية يتحمل مسئولية تنفيذ خطط التنمية القومية الشاملة ٠ وقد ربط شارل بتلهيم بين وجود القطاع العام وامكان التخطيط الاشتراكى من

**أجل التنمية ، وهو يرى أن التخطيط الاشتراكى غير ممكن الا حين تصبح وسائل الانتاج والمبادلة الأساسية بيد المجتمع لابيد الأفراد · وهذا يستتبع تأميم وسائل الانتاج والمبادلة الأساسية (١) ·**

وفى بعض المجتمعات الأخرى كان من أسباب نمو القطاع العام الضيق بالاجراءات واللوائح المالية والادارية الجامدة التى تسير عليها الأجهزة الحكومية ، واختلاف طبيعة النشاط الذى يقوم به القطاع العام عن النشاط التقليدى للحكومة مما يستدعى استخدام وسائل وأساليب متطورة ·

والأصل فى ادارة القطاع العام أنها تتمتع بقسط معقول من التحرر والإستقلال يمكنها من الحركة والعمل على أسس مشابهة لتلك التى تتبع فى ادارة الأعمال ·

وفى النظم البرلمانية يتحرر القطاع العام الى حد ما من رقابة البرلمان على نشاطه اليومى وعملياته المستمرة ·

والمؤسسات العامة هى الوحدات الرئيسية للقطاع العام · وتعرف المؤسسة العامة بأنها مشروع اقتصادى عام له شخصية معنوية تملكه الدولة وتديره بأساليب تختلف عن الادارة التقليدية للجهاز الحكومى ، وذلك لسد حاجة عامة من حاجات المجتمع (١) ·

ومدى الاستقلال والتحرر الذى يلزم أن يتمتع به القطاع العام نقطة جدل بين المفكرين · ويرى جلبرت أن الاستقلال الذى يجب أن تتمتع به وحدات القطاع العام لايعفيها من الرقابة والمساءلة ، بل هو يتضمن نوعا هاما من التقييم المتعلق بالنتائج ومدى تحقيق الأهداف ، لا المتصل بالنواحى الاجرائية والشكلية التى أتبعت ·

**على أن التساؤل المهم هو : كيف يمكن أن نمكن القطاع العام من السير بفلسفة ادارة الأعمال من أجل تحقيق أهدافه فى ظل نظم حكومية ادارية ورقابية جامدة ؟**

---

(١) شارل بتلهيم : التخطيط والتنمية ، ترجمة اسماعيل صبرى عبد الله ، ( القاهرة : دار المعارف ، ١٩٦٦ ) ، ص ١١ ·

(١) عبد السلام بدوى ) الرقابة على المؤسسات العامة ، ( القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٥ ) ، ص ٥ ·

ولعل هذا المأزق هو الذى أثار الجدل والمناقشات الحادة فى مجلس الشعب خلال نظر مشروع قانون المؤسسات العامة الجديد خلال دور الانعقاد الثالث للمجلس ٠ اذ أصر المسئولون عن المؤسسات وقادة الفكر الادارى والاقتصادى على ضرورة تحرير المؤسسات من قبضة الوزارات التى تشرف عليها ، وتفويضها مزيدا من الاختصاصات والسلطات ، وقصر مهمة الوزارة على المتابعة والتخطيط ورسم السياسة العامة ، وكان من نتـــائج هــذه المناقشات ـ التى قصد بها المجلس الوقوف على رأى من يهمهم الأمر قبل الموافقة على مشروع القانون ـ أن أعيد النظر فى المشروع ، وأدخلت عليــه بعض التعديلات التى تحقق للمؤسسات بعض المرونة فى الحــركة وحرية التصرف والبت ٠ وقد صدر القرار الجمهورى الخــاص بالعــــاملين فى المؤسسات والشركات متضمنا هذه التعديلات ٠

وقد استمرت الآراء المنادية بتحرير القطاع العام تتزايد ، حتى صدر قانون الغاء المؤسسات العامة عام ١٩٧٥ ٠

وانه وان كان مدى استقلال القطاع العام وتحريره من سيطرة الأجهزة التنفيذية يعد مسألة نسبية تختلف من دولة لأخرى وفقا لظروفها والأحوال السائدة بها ، بيد ان الاتجاه السائد حاليا فى معظم الدول هو المزيد مـــن استقلال المؤسسات العامة بدرجات متساوتة ٠ ويلاحظ هذا الاتجاه واضحا فى الدول الرأسمالية مثل أمريكا وبريطانيا وكندا ٠

وقد قام بعض الكتاب بابراز الخصائص الهامة للمؤسسات العـــامة فيما يلى (١) :

١ ـ تمتع المؤسسات العامة بميزات مالية لاتتوافر للأجهزة الحكومية العادية وهى :

(أ) مرونة رأس المال ٠

---

(١) محمد سعيد أحمد : ادارة القطاع العام كأحد مداخل التطوير الادارى ، « مؤتمر القادة الاداريين » ، دمنهور ، ١٦ ـ ١٩ أبريل ١٩٦٥ ، ( القاهرة : مطبعة التقدم ، ١٩٦٥ ) ، ٢٢٧ ـ ٢٣٨ ٠

(ب) تحررها فى التعاقد ٠

(ج) تحررها من الروتين الحكومى فى اجراءات الشراء ٠

٢ ـ التحرر من قيود التوظف السائدة فى الجهاز الحكومى ٠

٣ ـ وجود مجلس ادارة ٠

٤ ـ التحرر من تدخل الهيئة التشريعية ٠

٥ ـ خضوعها لاجراءات التقاضى أمام المحاكم ٠

على أن هذه الخصائص أو بعضها على الأقل ليست مطلقة ٠ ولو جاز تطبيقها فى زمن معين فان تطبيقها فى الوقت الحاضر يعترضه الكثير من العقبات ٠ كما أن بعضها لايتمشى مع الفلسفة والسياسة الاجتماعية والاقتصادية لكثير من البلاد التى طبقت الاشتراكية ٠ مما أدى الى اتجاه هذه البلاد نحو وضع تشريعات وتنظيمات للمؤسسات العامة تتلاءم مع ظروف التغيير الاجتماعى بها والأهداف التى تتطلع اليها ٠ ومن الأمثلة المفيدة فى هذا الصدد : الهند ويوغوسلافيا وباكستان وكوبا ومصر ٠

والى جانب هذه الخصائص الهامة التى يستمتع بها القطاع العام ، توجد صور عامة لتدخل الحكومة فى ادارة هذا القطاع ٠ وفى مقدمة هذه الصور التدخل فى رسم السياسة العامة للمؤسسات العامة ، والتدخل فى سياسات الأسعار ، والتدخل فى السياسات المتعلقة بشئون العاملين ، وأخيرا التدخل فى السياسات المالية للمؤسسات العامة (١) ٠

ويمكن القول بأن القطاع العام قد مر بمرحلة تجربة على نطاق واسع بعدد من الدول ٠ وقد تمكن من حل عدد من المشاكل ، وأوجد عددا جديدا منها ، فى مقدمتها مايتصل بعلاقته بالأجهزة الحكومية وبالهيئة التشريعية ٠ ويبدو أن الوصول الى الحل السليم الذى يوفق بين استقلال القطاع العام وتحرره وبين الرقابة السياسية عليه لم تحققه بعد معظم الدول ٠ ومازالت عملية التكيف تأخذ طريقها الى الصقل والنضوج مما أثمر فى ظهور قطاع الأعمال العام بمصر وغيرها من الدول ٠

---

(١) المرجع السابق ، ص ٢٢٩ ـ ٢٢٣ ٠

## ثالثا : قطاع الأعمال العام (١)

يعتبر صدور القانون ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ باصدار قانون شركات قطاع الأعمال العام ولائحته التنفيذية حدثا هاما معلنا مولد نظام جديد اشبه الى حد كبير بالقطاع الخاص فى أهدافه وادارته وعلاقته بالعاملين فيه • وبصدور هذا القانون تحول أمر ادارة القطاع العام من قبضة الحكومة الى الشركات القابضة والشركات التابعة لها والى الجمعيات العمومية الخاصة بكل من هذه الشركات ، كما تحرر من تدخلها فى ادارته ، وبصفة خاصة من تدخل وزارتى التخطيط والمالية • وأصبح المالك لهذه الشركات هم حملة الأسهم ، والجمعية العمومية هى المسئولة •

وهذا الاتجاه فى انشاء قطاع الأعمال العام آخذ فى الانتشار فى كثير من دول العالم • فقد ظهر مصطلح «الخصخصة»، أو التخاصية ، أو التخصصية» أو مايطلق عليه "Privitization" لأول مرة عام ١٩٨٣ ، وتم تعريفه على أنه تحويل الأعمال والمشروعات الحكومية الى الملكية الخاصة • ثم أخذ هذا المصطلح يتطور ليضم مفهوما أشمل يرمز الى أسلوب جديد فى النظر الى متطلبات وحاجات المجتمع ، واعادة النظر فى دور الحكومة فى تلبية هذه الحاجات • وهذا يعنى الاعتماد أكثر فأكثر على المؤسسات الخاصة بدلا من المؤسسات الحكومية لمواجهة متطلبات المجتمع والأفراد (٢) •

ان انشاء قطاع الأعمال العام هو العملية التى يتم من خلالها تقليص دور الحكومة وتدخلها ، وزيادة دور قطاع الأعمال العام فى امتلاك وادارة شركات القطاع العام • وتوجد أسباب وضغوط لها مبررها أسهمت فى انشاء هذا القطاع أى فى الاتجاه نحو «الخصخصة» ، فى مقدمتها الرغبة فى الوصول الى حكومة أفضل من حيث اقتصاديات الادارة وتكلفتها ، ومعالجة أمور الانفاق الحكومى والمديونية ، والتقليل من تدخل الدولة فى

---

(١) تطلق مسميات مختلفة على هذا القطاع منها - على سبيل المثال - الخصخصة ، التخصصية ، التخاصية •

(٢) ى٠س٠ سافس : المفتاح لحكومة أفضل • ترجمة ساره أبو الرب ، ( عمان: مركز الكتب الأردنى ، ١٩٨٩ ) •

أوجه النشاط الاقتصادى ، وتوجيه الانفاق الحكومى نحو مجتمع أفضل قادر على تلبية الحاجات والخدمات العامة بمستوى أعلى من الكفاءة ، وانعاش الحياة الاقتصادية بالمجتمع من خلال توجيه قدر أكبر من الانفاق الحكومى الى القطاع الخاص . هذا فى ظل معطيات وظروف جديدة تقوم على أسس الاقتصاد الحر واليات السوق القائمة على المنافسة الكاملة وقوى العرض والطلب والحد من تدخل الدولة في ادارة الاقتصاد القومى .

ولاشك أن التحول من القطاع العام الى قطاع الأعمال يثير العديد من القضايا الخاصة بكيفية وأسلوب «الخصخصة» . ذلك أن نجاح هذا التحول يعتمد بالدرجة الأولى على مدي تفهم وتقبل هذا التحول وعلي أسلوب التنفيذ . وليس على مجرد الأخذ بالمبدأ ذاته . فالمبدأ قد يختلف في التنفيذ وبالتالى في اثاره وفقا للأساليب العملية وتوقيت تنفيذها . كذلك فبيان الاجراءات التنفيذية لاتتصل فقط بأمور فنية من الأجدر تركها للفنيين ، بل الحقيقة أن لها جوانب سياسية هامة ومن الضرورى أن يتوفر لها أكبر قدر من الاقناع العام (١) .

وبموجب قانون قطاع الأعمال العام ، تتولى الشركات القابضة التى حلت محل هيئات القطاع العام القيام بالدور الأكبر فى تنفيذ قانون قطاع الأعمال العام . ويتوقف نجاح تنفيذ هذا القانون وتحقيق أهدافه على مدى نجاح الشركات القابضة فى اداء دورها المحدد لها فى القانون باعتبارها صاحبة رأس مال الشركات التابعة ، والجهة التى تتولى تكوين وادارة محفظة الأوراق المالية للشركات التابعة ، وتقوم برسم السياسات الانتاجية والتمويلية والتسويقية لنشاط هذه الشركات (٢) .

---

(١) حازم الببلاوى : « المتخصيصية ، الاجراءات التنفيذية لا تقل أهمية » جريدة الاهرام : ١٩٩٢/١/٢٣ ، ص ٨ ) .

(٢) حسنى حافظ عبد الرحمن : « قطاع الاعمال العام حاضره ومستقبله » ، ( القاهرة : الاهرام الاقتصادى ، ملحق خاص ، ٧ سبتمبر ١٩٩٢ ) .

## رابعا : ادارة الهيئات والمنظمات الخاصة

يوجد مجال رابع للادارة يقع بين الادارة العامة وادرة الأعمال . وهذا النوع من الادارة يشمل أوجه النشاط الادارى الذى يتوافر فى بعض المنظمات الدينية مثل جمعية الشبان المسلمين وجمعية الشبان المسيحيين ، وفى المنظمات المهنية المختلفة مثل نقابة المعلمين ونقابة المهندسين ونقابة الأطباء ، وفى الجمعيات والهيئات والمؤسسات التى تهدف الى رعاية مصالح أعضائها أو أسرهم من النواحى الاجتماعية والثقافية والاقتصادية .

ويلاحظ أن هذا النوع من النشاط يختلف عن الادارة العامة فى أنه لايهدف الى أداء خدمات عامة ، وانما يهتم بفئة خاصة من المواطنين . ويختلف أيضا عن ادارة الأعمال من حيث أنه لايهدف الى تحقيق أرباح بمفهومها العام وانما يوجه دخله نحو رعاية المنتمين اليه هم وأسرهم .

ويمكن تقويم نجاح هذا النوع من الادارة بمدى رضاء الأعضاء المنتمين الى المنظمة ، هذا الرضا يمكن تبينه عادة من نتائج عملية الانتخاب الدورية لأعضاء مجالس الادارة أو من قرارات الجمعية العمومية ، أو ما الى ذلك .

## خامسا : الادارة الدولية

الادارة الدولية ميدان حديث نسبيا من ميادين الادارة له مقوماته وظروفه ومشكلاته الخاصة به والادارة الدولية لايقصد بها ادارة الأعمال التى على نطاق دولى ، ولايقصد بها كذلك ادارة الموظفين الذين يمثلون حكوماتهم فى مجالات دولية ، انما يقصد بها ادارة المنظمات التى لها صفة دولية ، والتى لاتتبع أيا من الحكومات التى تعمل بها . ومن أمثلة ذلك الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة التابعة لها ، وجامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية ، وما الى ذلك .

هذه المنظمات ، وقد زاد عددها خلال السنوات الأخيرة ، لها من أصول الادارة وقواعدها ما لانصادفه فى مجال الادارة العامة بمفهومها

المألوف • فهذه الهيئات الدولية تعمل على تحقيق أهداف جاءت فى ميثاقها أو دستورها وتهدف عادة لخدمة المجتمع العالمى بأسره أو جزء معين منه ، وهى تستخدم فى سبيل ذلك امكانات تسهم فى تقديمها دول عديدة • هـذه الامكانات ، مادية أو بشرية ، تحتاج ادارتها الى تخطيط وتنظيم وتنسيق واشراف ورقابة ، للوصول الى تحقيق أهداف المنظمة الدولية •

وتعدد مصادر هذه الامكانات ، واختلاف الدول التى تقدمها ، يثير مشكلات من نوع خاص فى ادارة هذه المنظمات • كما أن اتساع الرقعة التى يغطيها نشاطها وانتشار هذا النشاط فى جهات متعددة موزعة فى أنحاء العالم يعطى هذا اللون من الادارة ميزات معينة ويستلزم تنظيمات ومعايير خاصة ، كما تبرز مشكلات قد لانصادفها فى النشاط الحكومى الموجـه لتحقيق الأهداف السياسية لدولة بذاتها •

ولعل من أهم المشكلات التى تثور فى مجال الادارة الدوليـة وتثير اهتمام دراسى الادارة ، هى تلك المسائل المتعلقة بشئون العاملين وتنظيمهم• فالعاملون بهذه المنظمات يختارون من بلدان متعددة ومناطق متباعدة ، ويعملون كذلك فى جهات مختلفة قد تتباين تماما عن الجهات التى عاشوا فيها أو عملوا بها من قبل • وهم يمثلون حضـارات وثقافـات متباينة، ويتكلمون لغات مختلفة • هذا التفاوت والاختلاف وان كان يسهم فى تحقيق الأهداف الدولية للمنظمات ، الا أنه يثير من الناحية الادارية أنواعا من المشكلات والصراعات ، منها مدى عمومية معايير الاختيار والكفاية ، ومنها كثرة عوائق الاتصال لتعدد اللغات والثقافات والخبـرات والحضارات ، ومنها وجوب تغطية رقعة واسعة جدا فى العمل ( خصوصا بالنسبة للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة ) ، وهذا يعنى نقل العاملين الى جهات متفرقة تختلف تماما عما تعودوا عليه ، مما يستلزم وضع قواعد خاصة تكفل قدرا من العدالة فى نظم الأجور والمكافآت والمزايا والتسهيلات •• الخ • فمن الطبيعى أن الموظف الذى يذهب ليعمل فى مدينة مثل لندن أو نيويورك تختلف ظروفه وأعباؤه الاجتماعية والمادية والشخصية عن الذى يذهب ليعمل فى أكرا أو صنعاء مثلا •

ومن هنا لزم وضع تنظيم دقيق لنقل الموظفين وحقوقهم المترتبة على هذا

النقل ، وبدلات الانتقال لهم ولأسرهم وتعليم أولادهم · والدخول فى اتفاقيات مع الدول المختلفة التى يعمل بها الموظفون الدوليون لتحديد معاملتهم وتسهيل عملهم وانتقالهم ، الى غير ذلك من القواعد الخاصة بهذا الوضع الذى لاتتعامل فيه دولة مع أخرى ولكن دولة مع هيئة دولية ·

ومن أهم المشكلات التى تثور فى هذا المجال مشكلة الولاء الوظيفى· فالموظف الذى يعمل فى مجال دولى واستعانت به هيئة دولية مقابل أجر معين للتعاون فى تحقيق أهداف دولية ، يفترض أن يكون ولاءه متجها لتحقيق أهداف هذه المنظمة · ولكنه فى الوقت نفسه مواطن لبلد يحس بالانتماء اليه والولاء له ولديه مشاعر وطنية واتجاهات سياسية معينة · فكيف يمكن أن يطالب بجعل ولائه الأول للهيئة الدولية التى يعمل بها وليس لبلده ووطنه ؟ وهليمكنبمجرد صدور قرار تعيينه فى مثل هذه الهيئة أن يتحول ولاؤه لها ؟ وهل من السهل أن يتعامل مثلا موظفان دوليان أحدهما من الهند والآخر من باكستان فى أثناء اشتعال أزمة بينهما دون أن يكون كل منهما متأثرا بالمشكلات القائمة بين البلدين ؟

وماذا يمكن أن يكون عليه شعور موظف دولى من كوبا مثلا تجاه زميل له أمريكى عندما تتفاقم أزمة بين بلديهما ؟

وهل من السهل أن يشعر مواطن عربى يعمل بالأمم المتحدة بمشاعر الزمالة تجاه آخر اسرائيلى لمجرد أنهما يعملان معا فى نفس المنظمة الدولية ؟

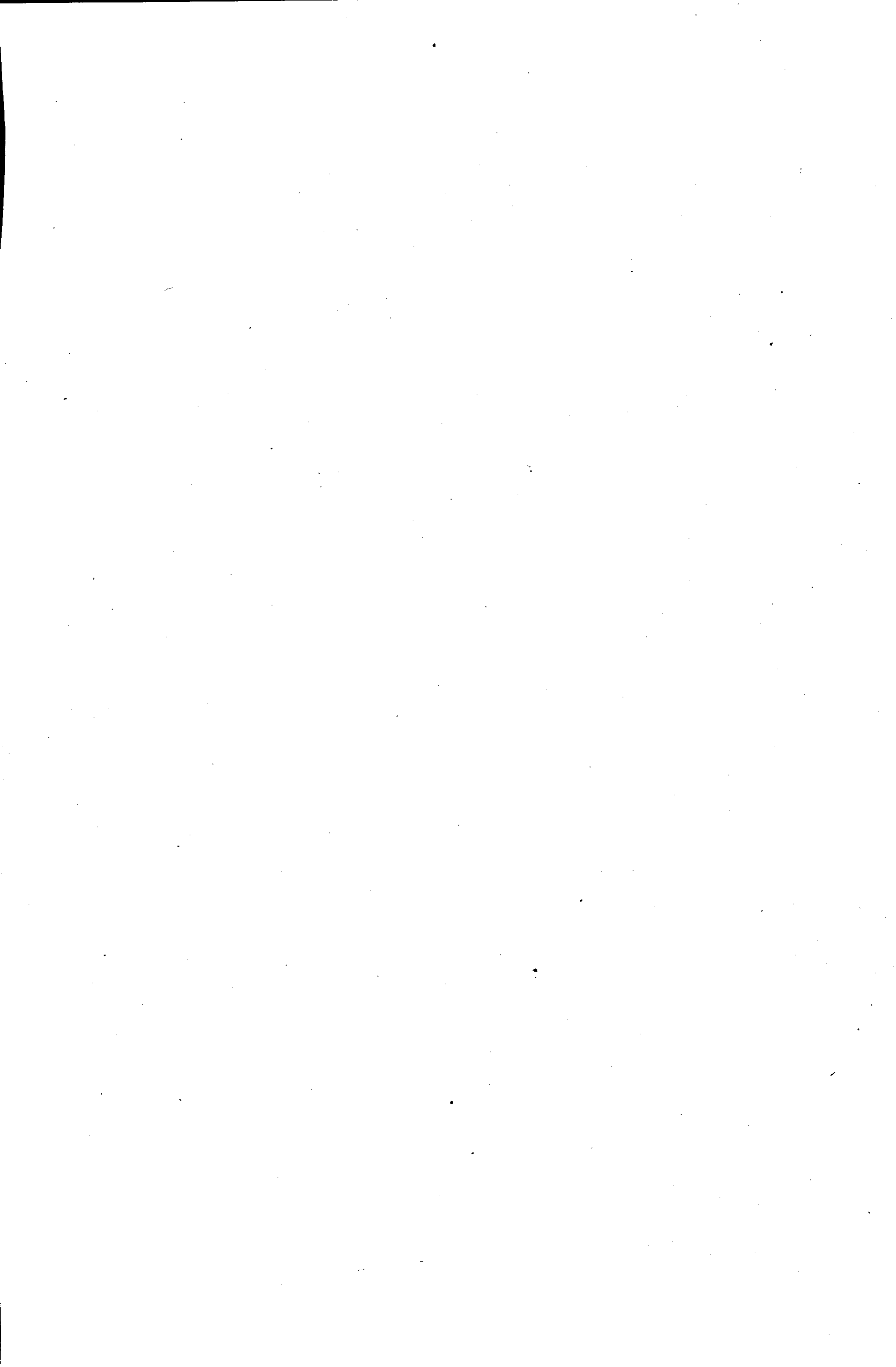
ومن المشكلات الأخرى التى تثيرها الوظيفة الدولية مسألة المقارنة عند الاختيار للوظائف بين اعتبار الكفاءة وبين اعتبار آخر يثور بالنسبة للادارة الدولية فقط ، وهو اعتبار التمثيل الجغرافى · فهل من الضرورى ملء وظائف معينة من مواطنى بعض الدول حديثة الاستقلال مثلا لمجرد وجوب تمثيلها حتى ولو لم تتوافر فيهم درجة الكفاءة المتاحة بالدول الأخرى؟

وهل من سلامة الادارة أن يرفض استخدام مواطن عربى مثلا بالأمم المتحدة فى وظيفة يصلح لها تماما لأن هذه الوظيفة من نصيب الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها تدفع نسبة أكبر من نفقات الأمم المتحدة ؟

ويبرز نوع آخر من المشكلات حينما تدعو الحاجة أحيانا الى الاستعانة بقوات دولية أو بموظفين دوليين لمهام مؤقتة • فما هى حقوق هؤلاء وواجباتهم؟ وماهو موقفهم بالنسبة للهيئة الدولية ، والعمل الدولى والحقوق والواجبات والمسئوليات التى يتمتع بها الموظف الدولى ؟

ومن المشكلات الأخرى التى تبرزها الوظيفة الدولية مايرتبط بموضوع الحصانة الدبلوماسية التى يتمتع بها أو يمكن أن يتمتع بها الموظف الدولى فى البلاد المختلفة التى يعمل بها • اذ أن الحصانة تقوم عادة على أساس المعاملة بالمثل بين حكومة وأخرى بحيث يتمتع دبلوماسيو كل بلد بالحصانة أثناء وجودهم على أرض البلد الآخر • أما فى حالة المنظمة الدولية كالأمم المتحدة ، فالعلاقة تصبح بين دولة وهيئة دولية ، وهى بالتالى ليست علاقة تبادلية ، وانما تتوقف الى حد كبير على علاقة الدولة صاحبة السيادة بالمنظمة الدولية • ومدى ايمانها بأهدافها ورغباتها فى التعاون معها • وهذا يؤدى أحيانا الى عدم المساواة فى امتيازات العاملين الدوليين بدول مختلفة •

كل هذه وغيرها أمور تثير مشكلات وموضوعات تختص بها الادارة الدولية • فمن الواضح أن اختيار الموظفين الدوليين وترقيتهم ونقلهم والاستغناء عنهم ومكافاتهم ، والنواحى المتعلقة بولائهم والتزاماتهم وروحهم المعنوية واتصالاتهم ، وما الى ذلك ، مسائل ذات طابع خاص • وهذا النوع من الادارة تختص بدراسته وبحثه الادارة الدولية التى أصبحت اليوم ميدانا جديدا من ميادين نشاط الادارة •



# الفصل الرابع

## تطور الإدارة

كان للادارة منذ القدم اهميتها بالنسبة للمجتمعات المنظمة وبالنسبة لتطور هذه المجتمعات · والمعلومات التى وصلتنا عن الحضارات القديمة تدل على وجود نوع من التنظيم الحكومى المتطور فى تلك الحضارات · فعن طريق الادارة والتنظيم أمكن لبناة الأهرام أن ينفذوا اضخم مشروع فى تاريخ الحضارات القديمة · ذلك أن بناء الأهرام قد تطلب عملا اداريا وتنظيميا رائعا للغاية ·

ولعله مما يدعو الى التامل أن قدماء المصريين قد عرفوا انماطا متقدمة من الادارة · فهم مثلا قد استعملوا التخطيط من أجل التحكم فى الموارد المتاحة · وفى جزيرة أسوان بمجرى النيل عند مدينة اسوان دليل قائم على تقدم أساليب الادارة في تلك الحقب الفرعونية السحيقة · فعلى صخور هذه الجزيرة نحت بالهيروغليفية مقياس يوضح منسوب مياه النيل · وبواسطة

هذا المقياس كان المصريون القدماء يقدرون مستوى الفيضان وكمية المياه ، ومن ثم يقدرون مساحة الأراضى التى ستروى ريا دائما ، وتلك التى ستروى رى الحياض ، ثم يقررون نوع المحاصيل التى سوف يزرعونها فى كل أرض منها · وبعملية حسابية كانوا يقدرون كمية حصاد العام ، ومنها يعلمون مقدما الايرادات ويقومون الموقف ، وهل سيكون هناك فائض غلال يدخل المخازن ، أم قحط ومن ثم تفتح المخازن ليقدم الغلال المخزون للشعب ، أم أن الحال سيبقى على ما هو عليه (١) · وهذه العملية تماثل الى حد كبير عملية التخطيط فى العصر الحديث ، حيث يتدخل الانسان لتنظيم نواحى الحياة وتشكيل المستقبل بطريقة مثلى تتفق مع أمانيه وتوقعاته ·

وهكذا ظهرت نماذج ادارية وتنظيمية متقدمة فى حضارة مصر القديمة، كما وجدت فى غيرها من الحضارات · ففى الصين القديمة عرف أقدم نظام فى التاريخ لشغل الوظائف العامة على أساس عقد امتحانات بين المتقدمين للدخول فى الخدمة العامة واختيار الأصلح (٢) · وهو اجراء تقدمى جدا لم تعرفه الدول الحديثة الا فى القرنين التاسع عشر والعشرين ·

واذا كانت الادارة العامة قديمة قدم الحكومات ، فان نموها سار مع نمو الدولة · ففى أبسط المجتمعات لا توجد ادارة عامة لأنه ليس لدى الأفراد ما يمكن أن يديروه · ولكن حينما ينمو حجم المجتمع أو يزداد تعقيدا تصبح الادارة ضرورية · حدث هذا عندما توسعت أملاك الزعماء والملوك ، وعندما شرع الناس فى الاشتراك فى الأعمال الجماعية التى تحتـــاج الى تنظيم واشراف · والادارة العامة التى من هذا القبيل كانت تعكس سطوة الحكم وتدور فى كثير من الأحيان حول تحصيل الضرائب وتجهيز الجيوش ، وقد تقوم أيضا ببعض الأعمال الانشائية العامة · يؤكد هذا المعنى هذه الرواية عن جابى الضرائب فى عهد قدماء المصريين ·

« ها قد نزل الآن جابى الضرائب ليسجل المحصول ومعه مســاعدوه يحملون العصى ، ورجال الشرطة يحملون سعف النخيل ويرددون : « اتنا

---

(١) يمكن أن نستشف بعض هذه المعانى من قصة سيدنا يوسف ·

2. Albert Lepawaky : Administration, (New York : Alfred Knopf, Inc., 1949), pp. 78-81.

حنطة » • ومن عصى من المكلفين بالضريبة كان يطرح أرضا ويجلد ثم يربط ويرمى به فى الماء (١) » •

والادارة العامة فى معناها الأخص تظهر عندما تصبح أملاك الزعيم أو الملك ـ أو جزء منها ـ بالقدر الذى لا يمكنه هو وعائلته من ان يستغلوها أو يديروها ، فلا تدار بواسطة الخدم أو التابعين ، وانما تنتقـــل ادارتها الى موظفين عموميين •

وبالرغم من ان هذا الانتقال من ملكية الحاكم الى الملكية العامة قـد يبدو خطوة ثورية من الناحية النظرية ، الا انه كثيرا ما يكون فى الواقع تطورا ويمر بمراحل انتقالية تستغرق قرونا • وليس من المحتمل ان تظهر الادارة العامة بمفهومها هذا الا متى بلغ نظام المجتمع الاقتصادى مرحلة معينة من تطوره ، وان كان السبب المباشر المؤدى اليها هو سبب فكرى عقائدى اساسه الفكرة العامة بأن أنواعها معينة من الممتلكات تخص المجموع بما يدحض نظريات الحكم المطلق "Absolutist Theories" (٢) •

وعندما يحدث مثل هذا التحول تولد الادارة العامة • فالرجل الذى كان يعمل سلفا كخادم للزعيم أو للملك يدير شئونه الخاصة ، يصبح نتيجة لهذا التحول ـ من وجهة النظر الادارية ـ موظفا عاما • وبصفته خـــادما للملك عاملا باسمه ، كان وفقا للنظام الســـابق ، أعلى مرتبة ومنزلة من الجمهور • بينما يفترض فى الموظف العام أن يصـــبح خادما للجمهور أو خـــادما عاما "Public Servant" ، اذ انه يقـــوم بعمله باسم الشعب ولمصلحة الشعب •

ان تطور الادارة العامة فى وقتنا الحاضر لا ينشأ عن حقيقة كـــون عدد الأمم التى تسعى لتحكم ذاتها ديموقراطيا هو اكبر منه فى أى وقت مضى

---

(١) المرجع السابق ، ص ٨٩ •

(٢) مثل هذه التغييرات احتاجت انجلترا الى تسعمائة سنة لاكمالها ، بينما تم هذا فى بعض الدول العربية ـ المملكة العربية السعودية ـ خلال جيل واحد •

فحسب ، مع أن هذا العامل وحده مبرر كاف للاهمية التى تعطى لهـا ، وانما أيضا يسبب التغيير الاجتماعى الهائل الذى يجتاح المجتمع الانسانى · والذى لا يمكن التكهن بما ستصل اليه نتائجه النهائية ·

وفى الماضى كان تعامل الفرد مع الحكومة عن طريق موظفين شـبه مستقلين مارسوا سلطات واسعة ، سواء خولت لهم بصفة شرعية أم لا · ولكن فى عالمنا المعاصر أصبحت معظم معاملات الفرد ومصالحه مع منظمات، حيث يلجأ الفرد فى انجاز أى عمل الى موظفين عموميين قد لا يمت لهـم بأى صلة · وهؤلاء الموظفون يمثلون منظماتهم التى تخولهم سلطات معينـة تستعمل فى حدود القانون ·

واذا كان سير هذا التطور ، الذى يبتعد بالمعاملات عن العلاقةالشخصية والمعانى الانسانية ما يزال بطيئا فى بعض البلاد بالنسبة لما هو عليـه فى مجتمعات أخرى ، فلابد أن تتسارع خطاه فى المستقبل القريب بفعل ظروف التغيير التى تجتاح معظم المجتمعات النامية ·

ولهذا التطور الاجتماعى أهمية بالنسبة للادارة العامة · فالسـواد الأعظم من المنظمات المتزايدة هى منظمات عامة تعمل بواسـطة موظفين عموميين · وهؤلاء الموظفون الذين يشكلون الجـانب الانسانى فى هذه المنظمات المجردة يقع على عاتقهم واجب أدبى كبير من حيث معاملة الجمهور بدرجة مناسبة من الود والانسانية ، وعليهم أن يقاوموا اتجاهات المعاملة الجماعية والنظرة اللاشخصية الى الآخرين ، والتى تنتج عادة من ضخامة المنظمات وضخامة أعداد المتعاملين معها ·

## تطور الادارة فى العصر الحـديث

ان العرض الذى نقدمه فى الصفحات التالية لتطور الادارة لا يهدف الى تقصى حالها فى الحضارات القديمة ، ولا حتى فيمـــا يلى تلك الحقب المدفونة فى طيات متراكمة من الماضى ، فمثل هذه الدراسة التاريخية قـــد يتاح لها المجال مستقبلا · والذى يهمنا هنا من دراسة التاريخ هو الوصول الى تلك الفترة التى بدأ عندها تطور الادارة فى العصر الحديث · وهـذا التطور يتناول جانبين هامين :

**الأول : تطور الادارة من حيث القائمين بها · ونركز فيه على : نظام الصلاحية فى الاختيار ·**

**الثانى : تطور الادارة من حيث اساليبها · ونركز فيه على : الادارة العلمية ، والعلاقات الانسانية ، وادارة النظم ·**

### اولا : نظام الصلاحية فى الاختيار للخدمة العامة

تفيد المعلومات التى وصلتنا عن الادارة فى العصور الوسطى ، ان نظام الاقطاع الذى كان سائدا فى تلك الفترة وخاصة فى أوروبا ، كان قائما على أساس أن الملك يحكم بوساطة الأمراء الذين يمتلكون الاقطاعيات بما عليها من حرث ونسل ودابة · وفى مقابل هذا كان كل أمير يقدم ســـنويا عددا من الجنود وكمية من المال · وقد استمر هذا الوضع فترة من الزمن ، الى أن توسع ملوك بعض الدول ــ خاصة بروسيا ــ فى الفتوحات وغزو الدول الأخـرى ·

وكان من نتائج الفتوحات والتوسع الحربى أن ظهرت حاجة الملوك الملحة الى المزيد من المال والجنود ، والى ضرورة الاعتماد على عدد من الموظفين يؤدى المهام المتزايدة للدولة ، والخدمات الجديدة التى لم تـكن تمارسها من قبل حينما كانت وظيفتها مقصورة على مجرد جمع الضرائب والدفاع · وازاء هذه الحاجة المتزايدة بدأ الملوك يعينون فى الوظائف العامة، واخذوا يعتمدون على أنفسهم فى تجنيد الرجال وجباية الأموال ·

ولكى ينشىء الملك جهازا اداريا من العدم، ولكى يضمن ولاء هذا الجهاز

لشخصه وائتماره بأمره ، تمت التعيينات بالخدمة العامة على أساس متحيز تماما وفى نطاق مغلق • فقد بدأ الملوك الاختيار للوظائف العامة من بين الأقارب والأصهار والأصدقاء ورجال البلاط الملكى والحاشية العسكرية ، واقربائهم واصهارهم واصدقائهم • وهكذا بقيت طوائف الشعب المختلفة خارج مجال الاختيار وحرمت من الوظائف العامة •

ويطلق على هذا النظام شغل الوظائف العامة « **النظـــام الفاســـد** 'Spoil System » لأن التعيين كان يتم على أســـــــاس واحد من ثلاث اعتبارات شخصية بحتة وغير موضوعية فى شغل الوظائف العامة تشمل :

تعيين الأقارب "Nepotism"

تعيين المعارف والأصدقاء "Patronage"

تعيين الأنصار السياسيين "Favourtism"

وكان من نتائج ممارسة هذه السياسة فى التعيين سوء الخدمة العامة وفسادها • مما أدى الى ردود فعل سيئة لها • وقد تمثلت ردود الفعل هذه فى ضغوط قوية واقعة على الملوك والحكومات للعدول عن هذه الطـــريقة الجائرة ، وتطوير نظم الخدمة العامة ، واتاحة الفرص المتكافئة لذوى الكفاية من أبناء الشعب لتولى شرف خدمة الدولة •

وكان فى مقدمة ردود الفعل ثورة الجماهير التى حـــرمت من تولى المناصب العامة والوظائف الحكومية • وقد أصبحت الجماهير فى مقدمة القوى الضاغطة الهائلة على حكوماتها مطالبة بتوفير نوع من العدالة فى شغل الوظائف قائم على أساس « تكافؤ الفرص » واختيار أصلح العنـــاصر لأداء الخدمة العامة •

ومن ناحية أخرى كانت الثورة الصناعية قد احدثت آثارها الطيبـــة فى الانتاج وأدرك رجال الأعمال أن كفاية الادارة فى مقدمة العوامل التى تمكنهم من تحقيق ربح متزايد ، وكفاية الادارة مرتبطة تمام الارتباط باختيار أصلح العناصر لأداء العمل • وهكذا سارت ادارة الأعمال فى هذا الطريق التقدمى شوطا بعيدا . بينما بقيت الادارة الحـــكومية متخلفة • وسرعان ما تنبه رجال الأعمال الى هذا التخلف ، ومن ثم أصـــبحوا أيضا قـــوى

ضاغطة ـ الى جانب الجماهير ـ تدفع الحكومة فى اتجاه الاصلاح وتطوير أساليبها فى التعيين بالخدمة العامة · وقد حفز رجال الأعمال على هذا عاملان هامان :

الاول : أن نجاح المشاريع وكفايتها مرتبط الى حد كبير بمدى كفاية الخدمات الحكومية التى تستفيد منها هذه المشاريع ، مثل خدمات النقل والامن والانارة والمياه والمواصلات والاتصالات والتعليم والصحة وما اليها· وكان من الضرورى أن تهتم الحكومة بتوفير هذه الخدمات وتحسينها حتى لا تتاثر المشروعات ·

الثانى : أن رجال الاعمال يدفعون ضرائب سخية للحكومة ، ولذلك فهم يتوقعون أن تحسن الحكومة استخدام ما تحصله منهم وأن تنفقه خير انفاق ممكن ·

وتحت ضغط الجماهير ورجال الأعمال ، وأمام التقدم الواضح الذى احرزته ادارة الأعمال برغم حداثة عهدها ، أضطرت الحكومات أن تعدل تدريجيا عن النظام الفاسد فى التعيين بالوظائف العامة · وكانت انجلترا فى مقدمة الدول التى أخذت « بنظام الصلاحية Merit System» للتعيين فى الحكومة فأدخلته سنة ١٨٥٢ ، ثم تبعتها فرنسا ( ١٨٨٢ ) ، فالولايات المتحدة ( ١٨٨٣ ) ·

وقد اقترن دخول هذا النظام فى أمريكا بصدور قانون الخدمة المدنية فى ذلك العام · وتضمن القانون مبادىء هامة منها انشاء هيئة مستقلة للخدمة المدنية ، والاختيار على أساس امتحانات المسابقة ذات الصبغة العملية ، وتحديد فترة اختبار للموظف الجديد يكون فيها تحت الملاحظة ، واعفاء الموظفين من التبرع للاحزاب السياسية ، وتفضيل المصابين من المحاربين فى الوظائف العامة ·

ويلاحظ أن مصر تاخرت كثيرا فى الأخذ بهذا النظام · فقد استحدثته سنة ١٩٥١ بعد صدور القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، وانشاء ديوان الموظفين فى نفس العام ، ولم يبدأ تنفيذه جديا الا فى أغسطس ١٩٥٢ بعد قيام الثورة ·

ويعتمد نظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين على عقد امتحـــانات مسابقة للمتقدمين للحصول على الوظيفة بعد الاعلان عنها . هذه الامتحانات تختلف فى طبيعتها ومضمونها وأسلوبها من منظمة لأخرى ، وباختـــلاف الوظائف والأعمال. وتقوم ادارات شئون العاملين عادة بالاعلان عن الوظائف بالصحف أو المجلات العلمية أو الأماكن التى يتردد عليها جمهور معين من المتخصصين أو الفنيين كالجامعات والنقـــابات الفنية ، ويتم التعيين فى الوظائف من بين أوائل الناجحين المستوفى لباقى الشروط المقررة .

ويعد الأخذ بنظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين بالحكومة عـلامة طريق هامة فى تاريخ تطور الادارة العامة وذلك لما حققه من أهداف يمـكن اجمال أهمها فيما يلى :

١ - اختيار أصلح العناصر من بين الموارد البشرية المتاحة لتـولى الوظائف العـــامة . وليس بخاف أثر هذا الاجراء على كفاية الخــدمة العــامة .

٢ - تحقيق تكافؤ الفرص ، بمعنى أن الوظيفة العامة أصبحت حقـا لمن هو أهل لها بصرف النظر عن أصله او نسبه أو صلاته. وقد أدى هذا بدوره الى اتجاه الخدمة العامة نحو الديموقراطية .

٣ - توفير العوامل التى تمكن من اختيار الخدمة العامة كمهنة مستقرة مع امكان التخصص فى هذا المجال (١) . فالاعتماد على نظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين بوظائف الحكومة ابعدها عن أن تصبح مكافأة لبعض الأشخاص والفئات . وحدد طريقا واضـــحا وسليما للوصـــول اليهـا ، وبذلك اســتقرت الخـــدمة العامة كمهنة يمكن أن يتطلع اليها من يرغب فيها وأهل لها .

وتأخذ أغلب دول العالم الآن بنظام الصلاحية فى الاختيـــار والتعيين بالخدمة العامة ، فيما عدا المناصب التى تشغل على أساس سياسى ، كما هو الحال فى مناصب الوزراء والمحافظين .

---

1. O. Glen Stahl: Public Personnel Administration. (New York: Harper and Brothers, 1966) p. 24.

## نظام الصلاحية والتطبيق الاشتراكي :

يلاحظ أن التطبيق الاشتراكي في مصر قد رتب مسئولية الدولة عن تحقيق العمالة الكاملة · بعد أن أصبحت تمتلك معظم فرص العمل · ولهذا لجأت الحكومة الى اتباع سياسة جديدة هادفة الى تعيين جميع الخريجين واتاحة فرص عمل متساوية لهم جميعا · وبالرغم من عدالة هذا الاجراء ، وانسانيته ، وتسليمه بالأمر الواقع ، الا أنه قد أدى الى عدد من النتائج التي تؤثر على كفاية الخدمة العامة ، وذلك على النحو التالي :

١ – ان سياسة تعيين الخريجين جميعا لم تقم على أساس التخطيط العلمي للقوى العاملة بالدولة بحيث يوجه الخريجون وجهة المجالات والوظائف التي تناسب تخصصاتهم ، وبالاعداد التي يتطلبها انجاز العمل ووفق معدلات أداء مقررة ·

٢ – اذا كان تعيين الخريجين بالجملة يضمن لحملة الشهادات العليا فرصة الحصول على الوظيفة العامة ، بصرف النظر عن مدى رغبتهم في الوظيفة وملائمتهم لها وقدرتهم على ممارسة اختصاصاتها ، فان هذا الاتجاه يجعل الدولة أشبه بفاعل الخير ، ويؤدي بالشباب من خريجي الجامعة الى أخذ الأمور ببساطة ، وربما الى نوع من السلبية تجاه مستقبلهم · فالحصول على الوظيفة – وهو أمر هام بالنسبة للخريج – أصبح يتقرر في دوره وفق روتين عام · وأصبح الخريج الجديد متأكدا من الحصول على فرصة العمل، استعد لها أم لم يستعد ، سعى اليها أم لم يسع ·

٣ – ان تعيين الخريجين ، كل الخريجين ، في مجتمع تسيطر عليه قيم اجتماعية وانسانية قد لا تحكمها بالضرورة في المقام الاول عوامل منطقية أو موضوعية ، قد أدى الى تركيز أعداد ضخمة منهم في العاصمة وعواصم المحافظات ، وخلو المناطق الريفية وأجهزة الادارة المحلية بالمدن الصغرى والقرى من الأعداد الضرورية من العاملين الذين تحتاجهم في شتى المجالات· وذلك بسبب الضغوط الاجتماعية المستمرة على مراكز اتخاذ القرارات بالعاصمة في صورة وساطة ورجاء لتوجيه الموظفين الجدد الى المناطق الحضارية · ولذلك يمكن القول بأنه لا يوجد لدينا فائض عمالة في الوقت الحاضر بقدر ما يوجد لدينا سوء توزيع عمالة ·

٤ - تركيز أعداد كبيرة من الموظفين فى وحدات ليست بحاجة الى خدماتهم جميعا له نتائجه السيئة • فهو فى المقام الأول درب من دروب البطالة المقنعة ، وهو فى نفس الوقت مصدر قلق واضطراب يؤثر على الروح المعنوية للموظف الجديد الذى لا يجد عملا يعمله ، وهو كذلك عبء على الادارة ، لأن زيادة حجم العمالة دون استثمار يذكر لها ليس فقط عبئا اقتصاديا ، وانما هو أيضا عبء ادارى وتنظيمى • وأخيرا فان البطالة المقنعة كظاهرة مرضية يمكن أن تنتشر عدواها الى باقى العاملين فى المنظمة •

**ان الرغبة فى تحقيق مجتمع الكفاية والعدل ، تعنى تحقيق مجموعة متكاملة من الأهداف المترابطة لكل من التغيير الاجتماعى والتغيير الاقتصادى واذا كانت سياسة تعيين الخريجين تمثل أحد الاتجاهات الاجتماعية الهامة للتطبيق الاشتراكى عندنا ، فان الانتاج فى مقدمة العوامل المؤثرة فى تحقيق النمو الاقتصادى • وحينما نربط موضوع الانتاج بسياسة تعيين الخريجين، يبدو أن اهتمامنا فى المقام الأول قد انصرف الى اشباع الحاجات الاجتماعية والاقتصادية للخريجين ، وفى كثير من الأحيان بدرجة تتجاوز التحديات التى يمكن أن تدفعهم الى البذل فى العمل والحرص على زيادة الانتاج (١)•**

**ومن ناحية أخرى ، فان سياسة تعيين جميع الخريجين تعنى أن التعيين قد أصبح هدفا فى ذاته ، وهذا من وجهة نظرنا خطوة للوراء بالنسبة للنظم الحديثة فى ادارة الأفراد ، وما التزمت به من الأخذ بنظام الصلاحية فى الاختيار والتعيين •**

وفى مواجهة هذه النتائج وغيرها مما يترتب على سياسة تعيين الخريجين بالجملة ينبغى :

١ - التنسيق بين تخطيط التعليم العالى فى مصر على المدى الطويل وبين خطة التنمية القومية الشاملة ، بحيث يوجه الطلاب الى مجالات الدراسة التى توفى مستقبلا احتياجات التنمية بالاعداد اللازمة من الخريجين فى كافة التخصصات •

٢ - اعداد برامج التدريب قبل الخدمة ، والتى ينتظم بها المعينون الجدد

---

(٢) عبد الكريم درويش ، اقتصاديات الحوافز ، • مجلة الادارة ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، القاهرة • مطابع الأهرام التجارية ، العدد الثانى ، اكتوبر ١٩٦٩ ، ص ٧٨ •

بكافة الأجهزة والوحدات الادارية ، لتأهيلهم لشغل الوظائف الجديدة وأداء اختصاصاتها كما ينبغى • فالمؤهل الدراسى وحده لا يعنى قدرة الموظف على اداء عمل لم يدرب عليه •

٣ ـ اعادة النظر فى توزيع الموظفين على أساس احتياجات كل وحدة، وتوجيه فائض العمالة الى الأجهزة الجديدة والمحليات •

٤ ـ تقييم العاملين على أساس معدلات الأداء • وهذا يتطلب وضع معدلات اداء للاعمال المختلفة على أساس قياس علمى لها •

## ثانيـا : الادارة العلميـــــة
## ( ١٩٠٠ ـ ١٩٤٠ )

### ١ ـ فردريك تايلور :

يلقب فردريك تايلور "Fredrick Taylor" ـ وهو مهنـــدس أمريكى كان يعمل فى مصنع للصلب ـ بلقب « مؤسس الادارة العلمية » • ومع ذلك فجذور مبادئه فى الادارة والتنظيم يمكن أن تستشف من بعض الكتـــابات المبكرة فى الادارة • وكما هو الحال فى باقى الميادين العلمية ، فان مبادىء الادارة العلمية قد إكتشفت تلبية للحاجة الشديدة اليها • ذلك ان قيـــام المشروعات الضخمة واستخدام الآلات الباهظة التكاليف قد أدى الى الاهتمام بمشكلات الادارة ومحاولة الوصول الى طرق رشيدة تحقق وفرة الانتــاج مع اقل جهد وتكلفة •

وكان تايلور قد لاحظ فى أثناء اشرافه على العمال وهم يطرقون الصلب أنهم يتبعون طرقا مختلفة فى أداء هذه العملية • ولكنه لاحظ أيضا أن هناك طريقة واحدة معينة تفضل هذه الطرق جميعا ، وتأتى بأحسن النتائج فى أقصر وقت • وقد كان اهتمامه هذا باكتشاف أفضل الطرق لطرق الصلب بداية اهتمامه باكتشاف أفضل الطرق للقيام بعمليات أخرى • مما دعى الى القول بأن كل عمل يمكن أن يؤدى بطرق مختلفة •• ولكن بدراسته وتحليله يمــكن أن نتوصل دائما الى « طريقة واحدة مثلى » اى "One Best Way".

وقد انصرف اهتمام تايلور أساسا الى محـــاولة تحقيق كفاية أداء العنصر البشرى والامكانات المادية المستخدمة فى الانتـــاج وترتيب أدوات الانتاج وذلك ترتيبا منطقيا عن طريق دراسة عنصرى الوقت والحركة ... "Time and Motion Studies" وتهدف هذه الدراسةـالتى أصبح يطلق عليها « حجر الزاوية فى الادارة العلمية » ـ الى تقرير الحركات الضرورية للعامل الممتاز لكى يؤدى العملية الموكولة اليه فى أقصر وقت وبأقل جهد ممكن . ثم يدرب باقى العمال على هذه الحركات بالذات حتى يتقنوها .

وقد كان من نتائج عمل تايلور كتابه القيم الذى نشر عام ١٩١١، بعنوان: « مبادىء الادارة العلمية "The Principles of Scientific Management" (١) »

وعلى الرغم من أن المبادىء التى جاء بها تايلور كان يقصد بها التطبيق العام ، الا انها لم تركز على الادارة فى مستوياتها العليا ، واقتصرت على المستويات الانتاجية . فقد اهتم أساسا بكفاية العمال والرؤساء القائمين فعلا بعمليات الانتاج . وانشغال تايلور بهذه المستويات جعله لا يهتم بالوصول الى أسس ومبادىء ادارية تهم جميع المستويات وتتصل بالوظائف العليـــا فى العمـــل .

ولعل أهم ما أسهم به تايلور فى نظـــرية الادارة هو اصراره على استخدام الطريقة العلمية فى البحث . وهو فى هذا يقرر أن كتابه قد وضع لكى يحقق الأغراض الآتية (٢) :

١ ــ ان يوضح عن طريق الأمثلة البسيطة التى قدمها الخسائر الفادحة التى تعانى منها الدولة نتيجة نقص الكفـــاية فى أداء معظم الأعمال التى تؤدى يوميا .

٢ ــ محاولة اقناع القارىء أن علاج نقص الكفاية يتركز فى استخدام منهج ادارى منظم "Systematic Management"، وليس فى محاولة البحث عن شخص غير عادى أو ذى قدرات خارقة لتولى العمل .

---

1. Fredrick Taylor : The Principles of Scientific Management, (New York : Harper anh Brothers, 1911).

(٢) المرجع السابق ، ص ٧ .

٣ - اثبات أن أفضل أنماط الادارة يقوم على أساس واضح ومحـدد من القوانين والقواعد والمبادىء والأسس العلمية • وأن المبادىء الأساسية للادارة العلمية يمكن أن تسرى على جميع أنواع النشاط البشرى ، من نشاط الأفراد العاديين الى نشاط المؤسسات الضخمة التى تحتاج الى نوع معقد من التعـاون •

ويحاول تايلور أخيرا أن يقنع القارىء عن طريق الأمثلة بانه اينمـا طبقت هذه المبادىء تطبيقـا سليما فانه يمـكن الحصول على نتائج غاية فى الدهشة •

وفى محاولة تطوير هذه النظرية ، اشار تايلور الى أنه بصدد فلسفة جديدة ، للادارة ، فلسفة تأخذ الادارة فى ظلها مسئوليات اكثر فى التخطيط والاشراف •

وقد حدد تايلور عددا من المهام الجديدة للمديرين ، هـذه المهـام تشـمل (١) •

١ - التحديد العلمى لكل عنصر فى عمل الأفراد •

٢ - الاختيار العلمى للعاملين وتدريبهم •

٣ - تعاون الادارة والعاملين لانجاز الأعمال وفقا للطرق العلمية •

٤ - التقسيم العادل للعمل بين المديرين والعمال ، مع مسئولية المدير عن تخطيط العمل وتنظيمه •

وواضح أن اصرار تايلور على استخدام الطريقة العلمية فى الادارة، وعلى ترشيد العملية الادارية واختصار الوقت الضـائع والخطوات غير الضرورية منها ، هو فى واقع الأمر اصرار على تحقيق أهداف المنظمة بكفاءة، واصرار أيضا على استنزاف جهد العامل وفكره وامكاناته من أجل زيادة الانتاج ، مع عدم اتاحة أى فرصة يمكن أن تحد من ذلك •

وكان لظهور أفكار تايلور رد فعلها القوى • فقد تصادف بعدئذ أن قامت الحرب العالمية الأولى ، واعتمدت الدول على مبادىء الادارة العلمية فى

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣٦ - ٣٨ •

الانتاج الحربى وتعبئة الجيوش وشحن السفن وتفريغها وما الى ذلك • وهكذا راجت نظرية الادارة العلمية وراء التسابق على الأخذ بأصولها وخاصة فى كل من الولايات المتحدة وبريطانيا •

غير أن هذه الثورة العلمية التى جاء بها تايلور فى مجال الادارة كان لها صورتها الأخرى ، فاصرار المنظمات على الأخذ بأصول الادارة العلمية حرصا على تحقيق أهداف المنظمات وزيادة الانتاج والأرباح سنويا ، جاء على حساب تضحيات من جانب العنصر البشرى الذى كان عليه أن ينتج بطريقة علمية ، وان ينتظم فى خط الانتاج تماما كالآلة تحسب عليه حركاته ويعمل وفقا لخطوات روتينية متكررة تبعث على السأم والملل ، وتقتل روح المبادأة والابتكار والطموح •

وهكذا لم تترك الادارة العلمية مجالا للعوامل غير الرشيدة فى البشر، تلك العوامل التى تدفع الانسان احيانا للخروج على القواعد والتمرد على النظم الثابتة وتطويعها لصالحه تلبية للاحتياجات والاتجاهات غير الرشيدة لدى الأفراد •

لقد كان اهتمام تايلور بتحقيق كفاية الانتاج والاقتصاد من طريق دراسة الوقت والحركة دعوة للتركيز كلية على المشروع ، ولجذب الانتباه الى زيادة الانتاج • لدرجة أن دراسة الادارة اقتصرت ـ الى حين ـ على دراسة ترشيد ادارة المصنع ، بينما اهملت الاعتبارات الأهم والأعم المتصلة بالجوانب الاجتماعية والانسانية للعاملين فيه •

### ٢ ـ فايول ونظرية الادارة :

لو أن العمل الذى قام به هنرى فايول "Henry Fayol" أتيح له الا تحجبه الحماسة التى صاحبت ظهور أعمال تايلور ، فربما تغير تاريخ نظرية الادارة ولربما ظهرت مبادىء الادارة العامة فى زمن مبكر •

فعلى حين شغلت أمريكا وانجلترا بالنتائج التى توصل اليها تايلور كانت هناك محاولات هامة تجرى على أرض فرنسا بمعرفة هنرى فايول ، رجل الصناعة الفرنسى ، وربما كان فايول الأب الأول للادارة الحديثة • وانه وان كان الكتاب فى مجال الادارة العامة بكل من الولايات المتحدة وبريطانيا لم يتنبهوا الى جهود فايول حتى عام ١٩٢٠ ، أو بعد ذلك التاريخ ، الا أن

جهود فايول فى مجال الادارة العامة قد ظهرت فى فرنسا عام ١٩١٦ تحت عنوان: الادارة الصناعية والعامة "Administration Industrielle et Générale" ولم يترجم هذا المؤلف - الذى نشر بالفرنسية - الى الانجليزية حتى عام ١٩٢٩ فى بريطانيا . وعام ١٩٤٩ فى الولايات المتحدة الأمريكية (١) . وان كان جانب من انتاج فايول قد تضمنته مجموعة الوثائق التى أصدرها جوليك وايرويك سنة ١٩٣٧ (١) .

وقد كتب فايول كأحد العاملين بالادارة . ومن هنا قدم خبراته الطويلة وملاحظاته الهامة التى أسهمت فى تحديد أسس الادارة . وهو فى هذا لم يحاول أن يخرج بنظرية منمقة للادارة أو فلسفة شخصية لها . ومع ذلك فالملاحظات التى أسداها فايول تتلاءم تماما مع نظـــرية الادارة التى تأخذ مكانها الآن .

وقد اهتم فايول بالادارة فى قطاع الأعمال . ولما كانت الأصول العامة للادارة يمكن أن تسرى فى ميدانى الادارة العامة وادارة الأعمال ، ونظرا للحقائق الهامة التى أبرزها فاننا نقدم ملخصا لما جاءت به أفكاره .

لقد وجد فايول أن النشاط فى ادارة الأعمال يمكن أن يقسم الى ٦ مجموعات ، تشمل النواحى الآتية (٢) :

١ - الفنية ( الانتاج ) .
٢ - التجارية ( المشتريات ، والمبيعات ، والتبادل ) .
٣ - المالية ( الموارد المالية ، الاستثمارات ، والمصروفات ) .
٤ - الأمن ( للممتلكات والأشخاص ) .
٥ - الحسابات ( بما فى ذلك الاحصاء ) .

وقد أورد فايول أن هذه المهام تتواجد فى كل منظمة مهما كان حجمها .

---

(١) المرجع السابق ، ص ١٧ .

1. Luther Gulick and L. Urwick, eds: Papers on the Science of Administration, (New York: Institute of Public Administration, 1947).
2. Henry Fayol: General and Industrial Administration, (London: Isaac Pitman and Sons Ltd., 1949), p. 3.

وان المهام الخمسة الأولى منها معروفة ويدركها الجميع · ولذلك ركز فى كتابته على دراسة العنصر الأخير الخاص بالادارة · ويمكن القول بأن مؤلف فايول قد تضمن موضوعات تعالج النواحى التـــالية : صـــفات الاداريين وتدريبهم ، والأسس العامة للادارة ، وعناصر الادارة · ويلاحظ أن فايول قد فرق بين الأسس والعناصر ، بأن قصر الأسس على القواعد والمبادىء ، بينما شملت العناصر وظائف الادارة (١) ·

**( أ ) صفات الاداريين وتدريبهم :**

ويرى فايول أن الاداريين يحتاجون الى بضعة مقومات هامة تتضمن: الاستعداد البدنى والعقلى والخلقى ، والمبادأة ، والولاء ، والحكمة ، والتعليم والمهارات الفنية ، والخبرات المتصلة بالعمل ·

وقد نوه فايول باهمية المهارات الفنية بالنسبة للعامل · كما اكد على اهمية المهارات الادارية وازدياد حاجة الفرد اليها كلما ارتقى فى الســـلم الوظيفى حتى تصبح أهم المهارات بالنسبة لكبار المنفذين· ويصل فايول من هذا الى اهمية أسس الادارة ، واهمية الدراسات والتدريب الادارى · وينتقد بشدة خلو مناهج المعاهد الفنية من الموضوعات المتصلة بالمهـــارات الادارية · ويؤكد فايول أن القدرات الادارية يمكن أن تكتسب مثلمـــا تكتسب المهارات والقدرات الفنية فى المعاهد وفى بيئة العمل ·

**( ب ) الأسس العامة للادارة :**

مع تسليم فايول بأن أسس الادارة مرنة ولا تعبر عن قواعـــد ثابتة محددة ، فانه قد وضع ١٤ مبدأ من مبادىء الادارة التى توصل اليها نتيجة مشاهداته وخبراته · وهذه المبادىء تشتمل على ما يأتى :

**١ ـ تقسيم العمل :** Devision of Labour

وهو التخصص الذى نادى به الاقتصاديون كضرورة هامة للاستخدام الأمثل للقوى العاملة · ويرى فايول انطباق هـــذا المبدأ على جميع أنواع النشاط ادارية كانت أم فنية ·

1. Harold Koontz and Cyril O'Donnell : Principles of Management: an Analysis of Managerial Functions, (New York : McGraw-Hill Co., 1964), p. 17.

٢ - السلطة والمسئولية : Authority and Responsibility

أوضح فايول الارتباط الوثيق بين السلطة والمسئولية ، وأن الأخيرة موازية للسابقة ومنبثقة منها . ويرى فايول السلطة مزيجا من السلطة الرسمية المستمدة من المنصب الرسمى واختصاصاته ، والسلطة الشخصية المكونة من الذكاء والخبرات والخلق القويم والخدمات السابقة .

٣ - الالتزام بالقواعد Discipline .

وهو فى نظر فايول احترام الالتزامات الهادفة الى تحقيق الطاعة والتنفيذ ومظاهر الاحترام . ويقرر فايول أن تحقيق النظام مرتبط بوجود رؤساء ممتازين فى كل المستويات .

٤ - وحدة الأمر : Unity of Command .

بمعنى أن كل عامل له رئيس واحد معلوم يتلقى منه الأوامر والتوجيهات واليه يلتجىء طالبا للرأى والمشورة .

٥ - وحدة الاتجاه أو الغاية : Unity of Direction

أى أن كل مجموعة من النشاط متحدة الهدف يجب أن تكون لها رياسة واحدة وخطة واحدة . وهذه تختلف عن سالفتها ( رقم ٤ ) فى أنها تهتم بالنشاط لا بالأفراد .

٦ - خضوع الأفراد للمصلحة العامة :

وهذا يتطلب من الادارة التدخل حينما تتعارض مصالح العاملين مع المصلحة العامة أو الأهداف العامة للمنظمة بغية تسوية الخلافات .

٧ - المكافآت : Remuneration

المكافآت وسياسة الأجور يجب أن تكون عادلة ومجزية لكل من المخدم والمستخدم .

٨ - المركزية : Centralization

ويقصد بها مدى تركيز السلطة أو توزيعها . وهذا المدى يختلف من منظمة لأخرى ، وتقرره الظروف والعوامل المختلفة المتدخلة فى الموقف .

٩ ـ تسلسل القيادة : Chain of Command

يرى فايول تسلسل القيادة على انها تدرج فى المستويات التى يحتلها الرؤساء من قمة التنظيم الى قاعدته • وهذه يلزم أن تكون فى اقصر مدى مناسب •

١٠ ـ النظام : Order

ويقسمه فايول الى قسمين : نظام مادى ، ونظام اجتماعى • وهو يرى أن يكون هناك موضع لكل شىء ( أو شخص ) وأن يكون كل شىء ( أو شخص ) فى موضعه المناسب • وهذا مبدأ هام لتنظيم الأشياء والأفراد •

١١ ـ العدالة : Justice

ان الحصول على ولاء الجماعة واخلاصها يكون من طريق مزج الرحمة والعدل فى تعامل الرؤساء مع المرءوسين •

١٢ ـ الاستقرار الوظيفى :

أوضح فايول أن عدم الاستقرار فى العمل هو احد نتائج الادارة السيئة ، كما أنه احد الأسباب التى تؤدى الى سوء الادارة ••

١٣ ـ المبادأة : Iniciative

ويرى فايول المبادأة على انها التفكير فى خطة ووضعها وتنفيذها، وانها فى مقدمة العوامل التى تجعل الرجل الذكى يحس بالرضا والسعادة• ولذا فواجب الرؤساء تمكين المرءوسين من ممارسة المبادأة فى العمل ••

١٤ ـ روح الفريق : Team Work

هذا المبدأ يتفق والمثل القائل « الاتحاد قوة » ، وهو مرتبط بوحدة القيادة الى حد كبير ، ويوضح هذا المبدأ أهمية العمل الجماعى وأهمية الاتصالات الفعالة فى الوصول الى هذا العمل •

وفى ختام عرض فايول لهذه المبادىء ذكر أنه لم يحاول اعداد حصر شامل لهـــا بقدر ما تعرض لتلك التى أتيحت له فرصـــة ممارستها خـــلال حياته العملية .

## ( ج ) عناصر الادارة :

ينظر فايول الى عناصر الادارة على انها تضم الوظائف الآتية :

- التخطيط .
- التنظيم .
- التوجيـه .
- التنسيق .
- الرقابة .

وقد كرس فايول جانبا كبيرا من اهتمامه لمناقشة هذه الوظائف ، وما زالت ملاحظاته فى هذا الصدد لها حجتها بصـــفة عامـــة على الرغم من الدراسات التى قام بها الباحثون فى هذا المجال خلال الخمسين عاما الماضية. وخلال كتابات فايول يبدو التأكيد على عمومية هذه المبادىء وسريانها على أوجه النشاط بالمنظمات الأخرى السياسية أو العسكرية أو المدنية أو الخيرية أو ما اليهـــا .

ويقول فايول انه ما دامت جميع المنظمات تحتاج للادارة ، فان وضـــع نظرية للادارة عامل أساسى لامكان تدريس الادارة بطريقة مثمرة (١) ..

1. Henry Fayol : Op. cit.

## ثالثا : حركة العلاقات الانسانية (١)
## ( ١٩٣٠ - ١٩٧٠ )

اذا كان تايلور قد نجح هو وغيره فى محـاولة الوصول الى أفضل الطرق والاجراءات التى يمكن أن تسهم فى زيادة الانتاج ، الا أن نجاحهم كان محدودا فى جعل العاملين يتقبلون مثل هذه الطرق والاجراءات قبولا حسنا٠

ولعل نقطة الضعف هذه التى صادفت الادارة العلمية كانت نتيجـة حتمية لافتراضها أن الحوافز المادية المتصلة بالأجر هى أهم ما يهم العاملين، وان الحاجات الاقتصادية وحدها هى التى توجه سلوكهم ، وبالتالى اهمالها العوامل الاجتماعية والانسانية ٠ وهذا النوع من الفكر الادارى ساد خلال مرحلة من مراحل تطور علاقات العمل ، كان يسيطر عليها الفكر التنظيمى العلمى الذى يهتم بترشيد الأساليب والطرق والهيكل التنظيمى أكثر مما يهتـم بالعنصر البشرى ٠

ولقد مرت علاقات العمل بعد الثورة الصناعية فى عدة مراحل٠ ويمكن تتبعها تاريخيا منذ بدايتها بدور ثورة العمال أو دور الكفاح ، الذى أعقبه دور استسلام أصحاب الأعمال لمطالب العمال ، ثم تلاه دور التعاون ودعم علاقات العمل واستخدام العلوم الاجتماعية في مجالات الصناعة وادارة المنظمـات الضخمة ٠

وهكذا بدأ ظهور الدور الذي يمكن أن تؤديه العـلوم الاجتماعية فى علاقات العمل ٠ وقد أطلق على هذا الفرع من العلوم فى البداية العلاقات الصناعية "Industrial Relations" ، وظلت هذه التسمية سائدة فترة من الزمن الى أن شاع منذ بداية الستينات استعمال اصطلاح علاقات العمـل "Labour Relations" ، وهو اصطلاح أكثر دقة من الاصطلاح الأول ، اذ أنه يعنى علاقات العمل فى كل المجالات ٠ وأخيرا ساد استعمال اصـطلاح العلاقات الانسانية ٠

---

(١) نتناول العلاقات الانسانية هنا بوصفها فقط تطورا هاما لحق الادارة فى العصر الحديث ، وللتوسع فى دراسة العلاقات الانسانية ، راجع الباب الخامس الفصل الرابع من هذا الكتاب ٠

### فكرة العلاقات الانسانية :

العلاقات الانسانية هى ذلك النوع من علاقات العمل الذى يهتم بالنظر الى المنظمة كمجتمع بشرى ، يؤثر فيه ويحفزه كل ما يمكن أن يستجيب له الفرد - باعتباره انسانا - نتيجة اشباع حاجاته الاجتماعية والنفسية ·

والعلاقات الانسانية بذلك تستهدف الوصول بالعاملين - عن طريق اشباع هذه الحاجات لديهم - الى أفضل انتاج فى ظل أفضل حالات التكيف والرضا الاجتماعى والنفسى والمادى ، مع التسليم بكل ما يمكن أن يؤثر على المرء من عوامل غير رشيدة وجوانب غير منطقية باعتباره كائنا آدميا وجدانيا وانفعاليا أكثر منه رشيدا ومنطقيا ·

ومجال العلاقات الانسانية يكون أساسا داخل المنظمة ، حيث ينصرف اهتمامها الى كافة العاملين · وذلك على عكس العلاقات العامة التى يمتد معظم نشاطها الى الجماهير الخارجية للمنظمة · وتتضمن العلاقات الانسانية فى اطارها كلا من الرؤساء والمرءوسين ، أى الادارة والعاملين أو المنفذين· وتخضع لظروف المجتمع الذى تعيش فيه المنظمة وتحكمها قيمه ، ذلك المجتمع الذى يتطلع فيه العاملون الى الاحساس بالأمن والمكانة والتقدير ، والشعور بالمشاركة ·

وخلال الخمسين سنة الماضية ، اجرى الكثير من البحوث العلمية المستفيضة التى تكلفت مبالغ طائلة فى محاولات مختلفة لاثبات أثر العوامل والمتغيرات التى تدفع الفرد الى العمل والانتاج فى شغف واقبال وأمن ورضاء · وقد أيدت نتائج هذه البحوث أهمية الاعتبارات الانسانية كعامل أساسى وحيوى لاستمرار قوة الدفع العالية ، والقدرة على الانتاج الوافر ، والشعور بالأمن والاطمئنان فى العمل ، والزهو بالانتماء اليه ·

ونتج عن هذا تحول كبير وواضح فى النظرة التقليدية الى العنصر البشرى العامل بالمنظمة · وهكذا ساد الاعتقاد بأن لكل عامل مطالب أساسية فى الحياة · هذه المطالب لا تقتصر على الجوانب المادية المتصلة بالأجر ، أو

اشباع الحاجات الاقتصادية وحدها · فان حاجات الأفراد المادية قد لا تكون أهم ما يهمهم فى زمن وعمل معين ، وهى وحدها ليست بقادرة على اسعاد الفرد وحفز همته وكسب رضاه عما يعمل · وقصر الاهتمام على النواحى والاعتبارات المادية فيه تجاهل للعوامل الاجتماعية والانسانية والنفسية الهامة التى تؤثر فى سلوك الأفراد (١) ·

ومن وجهة النظر المجردة يمكن القول بأن خير الطرق للوصول الى انتاج أفضل ، هو أن نحدد أحسن الوسائل والاجراءات التى تتبع بالنسبة لكل عملية ونصر على اتباعها حرفيا · على أنه من الناحية العملية يتعذر على تنظيم هذا شانه أن يعمل بكفاية لعدة أسباب :

السبب الأول : أننا نفترض بذلك أن المنظمة البشرية تعمل بانتظام ونسق وميكانيكية دقيقة كآلة صماء · وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية ، فحاجة البشر للأمن والقوة والتنافس والجاه والمكانة والارتقاء وما اليها ، عوامل هامة تؤدى عادة الى محاولات عديدة لالانة تلك القواعد والطرق والتعليمات بغية ارضاء الطموح والنزعات والأمزجة البشرية المختلفة ·

والسبب الثانى : أننا بتحديد أفضل الطرق والاجراءات وتوقع نجاحها

---

(١) فى دراسة قمنا بها على مجموعات من العاملين بالمناصب القيادية المختلفة من أجهزة ومنظمات متعددة ، طلب منهم ترتيب بعض الاعتبارات المتصلة بعملهم وحياتهم الوظيفية والاجتماعية بحسب اهميتها لديهم · وقد اجمعت معظم الاجابات على الترتيب التالى :

١ ـ توفير الأمن والاستقرار الوظيفى ·
٢ ـ العمل مع رئيس متفاهم ·
٣ ـ زيادة المرتب ·
٤ ـ ظروف وامكانيات عمل افضل ·
٥ ـ ترقيات اسرع ·
٦ ـ حرية اختيار العاملين بالادارة ·
٧ ـ ضمانات وحصانات فى العمل ·
٨ ـ سلطات اكثر ·

وهذا يوضح اهمية الحاجات غير المادية بالنسبة لهؤلاء العاملين ، وان الاعتبارات الاقتصادية قد لا تكون لها الأولوية بالنسبة لحاجات الفرد العامل ·

نفترض أن الادارة بكل شىء عليمة وهى بذلك قابضة دواما على زمام الأمور. بينما فى الحقيقة لا يمكن أن نتوقع من اى نظام أن يلم بكل الظروف والمفاجآت التى يمكن أن تستجد . ولذلك يتعين أن يكون لدى العاملين من حرية التصرف والمبادأة والقـــدرة على إتخاذ القـــرارات ما يمكنهم من مواجهة شتى الاحتمالات .

والسبب الثالث : أن بعض العوامل والمظاهر المعوقة للادارة والانتاج لا يمكن القضاء عليها بالتعليمات أو الأوامر . مثل هذه العوامل تتضمن اليأس والقلق والملل والاجهاد والاكتئاب ، وغيرها مما قد يصيب العـــاملين وخاصة بالدرجات الدنيا . وفى البيئة الديموقراطية ، حيث تنحو الاتجاهات نحو تبادل الرأى والمشاركة فى اتخاذ القرارات ونحو العدالة والمســـاواة، نجد أن القواعد المحددة والنزعات التسلطية والرقابة المستمرة كلها تلقى معارضة العاملين لأنها تعرقل نموهم المهنى وتؤدى الى ضياع الحمـــاسة وفقدان روح المبادأة وسلبية الأفراد ، وبذلك تعد مضيعة للوقت وقاتلة للروح المعنـــوية .

وكما ذكرنا ، فان مثل هذه الاتجاهات فى ادارة المنظمات وسيكلوجية الجماعات الصغيرة أكدتها نتائج العديد من التجارب العلمية التى اجسريت على مجموعات من العاملين . ومن هذه التجارب ما قام به التـــون مايو "Elton Mayo" فى شركة وسترن اليكتريك ، والتى نعـــرض بعضـــها فى ايجـــاز بالغ .

### تجـــارب وسترن اليكتريك (١)

ان الاتجاهات السابقة فى النظر الى الادارة تنبع من الايمان باهمية العلاقات الانسانية . وقد ظهر الاهتمام بالدراسات العلمية المتصلة بالسلوك البشرى والعلاقات الانسانية وأثرها على الجماعات الصغيرة وعلى الادارة

---

(١) للتوسع فى هذه الدراسات أنظر :
Elton Mayo : The Social Problems of an Industrial Civilization, (Boston: Harvard University, Graduate School of Business Administration 1945), p. 34.

والانتاج خلال العشرينات · ومن أشهر هذه الدراسات ما قام به التون مايو ، وهى تعرف باسم تجارب هورثورن أو تجارب وسترن الكتريك "The Howthorne or Western Electric Studies" ، وقد أجريت في شركة وسترن الكتريك بمصنع هاوثورن بمدينة شيكاغو ، ولذلك سميت بهذا الاسم · وقد أكدت نتائج هذه الدراسات أهمية اشباع الحاجات النفسية والاجتماعية للعاملين ، وأن الأجر والحوافز المادية ليست هى كل شيء بالنسبة لتحقيق الكفاية الانتاجية ورضاء العاملين واحساسهم بالأمن واستعدادهم لمنح عملهم أفضل ما فيهم ·

وقد بدأت هذه التجارب بمحاولة ترمى الى اختبار العلاقات بين كثافة الاضاءة والكفاية الانتاجية للعاملين · وجاءت النتائج غير متوقعة ، مؤكدة وجود متغير جديد هو الروح المعنوية للعمال . ودرجة الانسجام والوئام القائمين بين المجموعة العاملة · ولذا أجريت تجربة أخرى على متغير آخر ترمى الى اختبار أثر الراحات ومدتها على الكفاية الانتاجية·فتكررت النتائج غير المتوقعة التى تؤكد تأثر الانتاجية أساسا بالحالة المعنوية للعمال · فأجريت تجربة ثالثة لاختبار أثر تغيير طريقة دفع الأجور على الكفاية الانتاجية · وتكررت النتائج غير المتوقعة والتى تؤكد أن الانتاجية ترتبط ايجابيا بالظروف الاجتماعية والنفسية للعاملين أكثر مما ترتبط بالتغييرات المادية التى تدخل على ظروف وأحوال العمل ·

وعندئذ دخلت التجارب فى مرحلة جديدة تهدف الى اختبار هذا المتغير - الحالة المعنوية للعمال - والعوامل التى تؤثر فيه · وعلى الرغم من أن التجربة لم تظهر نظرية جديدة محددة ، فانها أبرزت اتجاها هاما جديدا فى ادارة الأفراد والعلاقات القائمة بينهم ; واستنبطت أدوات تحليل جديدة وطرق فنية هامة يمكن استخدامها بواسطة الادارة الصناعية لتشخيص الحالة المعنوية للعمال ورسم السياسات الكفيلة بتحقيق أقصى تعاون فعال بينهم وبين الادارة ·

وتعتبر هذه السلسلة من التجارب نقطة التحول الأساسية فى ميدان ادارة الأفراد ، فاقت فى اهميتها نقطة التحول التى ابرزتها حركة الادارة العلمية · واذا كانت لم تمدنا بنظرية عامة تفسر المؤثرات على معنويات

العاملين ، ولم تستنبط جميع الطرق الكفيلة بتشخيصها وتحليلها والتأثير فيها ، فانها قد أبرزت الثغرة الهامة فى معرفة الادارة بالعوامل المؤثرة فى معنوية العاملين ، كما أبرزت دلالة هذا المتغير - الحالة المعنوية - على الكفاية الانتاجية ، وجعلتنا ننظر الى العامل - لا الى العمل - وظروفه وأحواله المعنوية والاجتماعية متى اردنا أن نفهم العوامل والقوى المؤثرة فى الكفاية الانتاجية (١) .

والنتائج التى امكن الحصول عليها من هذه التجارب وان كانت تتصل أساسا بمجموعات معينة من العاملين فى زمن معين ، الا أن الباحثين الذين أشرفوا على هذه التجارب قد توصلوا الى ظواهر عامة مهمة ، فقد توصلت تجارب وسترن الكتريك الى المبادىء العامة التالية المتصلة بتنظيم الجماعات .

١ - أن الأفراد العاملين فى وحدة ادارية أو انتاجية ، الذين على اتصال دائم ببعضهم البعض ، يميلون الى تكوين تنظيم غير رسمى ، ويكون لهذا التنظيم خصائصه واتصالاته غير الرسمية التى تؤدى الى تجنب الصراعات وتساعد على تحقيق الهدف .

٢ - من أهم معالم مثل هذا التنظيم غير الرسمى القواعد الخاصة والتقاليد التى يخضع لها الأفراد ، وان كان معظمها غير مكتوب الا أنها تنبع عادة من أفراد الجماعة .

٣ - وفى داخل الجماعة يأخذ كل فرد دورا مختلفا ، حيث يظهر القائد والمهرج والمتعاون . وبذلك يختلف سلوك الأفراد داخل الجماعة . وان كان هذا لا يمنع أحيانا من وجود فريقين متنافسين فى العمل ومختلفين فى العادات والمكانة .

وعلى هذا الأساس فالاتجاهات الحديثة فى النظر الى الادارة ، تؤكد أن أحد العوامل الهامة المؤثرة فى سلوك الفرد فى العمل هو علاقته بزملائه الأقربين . فاذا كان المناخ الاجتماعى للمجموعة العاملة من حوله يشعره بالاطمئنان والثقة فانه يكون عادة أقدر على التكيف بما يحقق انتاجا أوفر. ورضاء العامل عن بيئة العمل مرتبط بمؤثرات ما زلنا بصدد تحديدها وفهمها وقياسها . هذه المؤثرات تتضمن الاحاسيس الاجتماعية والمشاعر داخل الجماعة ، والاتفاق فى القيم والأنماط الحضارية .

## رابعا : ادارة النظم Systems Mangement

### ( ١٩٦٥ - للآن )

عرضنا فى الصفحات السابقة اتجاهين هامين فى ادارة المنظمات . ويمكن تلخيص هذين الاتجاهين فيما يلى :

الأول : هو الاتجاه التقليدى أو المحافظ (Orthodox) ، ويهتم بتنظيم الأفراد والأدوات والآلات فى علاقات انتاجية مادية تحقق أعلى معدل من الانتاج ، بصرف النظر عن مدى رضاء العاملين أو اشباع حاجاتهم النفسية والاجتماعية . والقوى البشرية فى حدود هذا المفهوم ينظر اليها كسلعة تتحكم فيها الادارة عن طريق الأوامر والتعليمات ووسائل الالزام الضرورية .

والاتجاه الثانى : الذى توصلت اليه الدراسات الاجتماعية والسلوكية الحديثة . وهو ينكر فكرة معاملة البشر على هذا الأساس المادى التنظيمى البحت . ويعترف بحاجات الفرد الاجتماعية والنفسية ، والأحاسيس والمشاعر التى تنمو داخل الجماعة ، وبأثر القيم والأنماط الحضارية على سلوك أفرادها . وهذا الاتجاه يركز على مدخل العلاقات الانسانية فى الادارة ، ويؤمن بأنه من خلال هذا المدخل يمكن تحقيق انتاجية أوفر بدرجة أعلى من الرضا والتقبل .

وفى منتصف الستينات بدأت الادارة تدخل فى مرحلة جديدة . فقد أخذت المقومات الأساسية لكل من الاتجاه التقليدى أو مدخل الادارة العلمية والاتجاه التقدمى أو مدخل العلاقات الانسانية ، تندمج معا فى مدخل جديد أطلق عليه « **ادارة النظم** "Systems Management"

ومدخل ادارة النظم يهتم بكل من الفرد والمنظمة فى آن واحد . فبينما تتجنب ادارة النظم المغالاة فى تطبيق الأسلوب الانسانى ، فهى من ناحية أخرى لا تقتصر على الأسلوب العلمى البحت . ذلك أن كلا منهما قد منح اهتمامه فى وقت ما لجانب من جوانب الادارة ، فأصبحا يعبران عن طرفى نقيض ، أحدهما لا يعنى بالأفراد ، والآخر لا يرى سواهم .

ولعله كان من الطبيعي أن يسود الاندفاع في الاتجاه العلمي في الادارة في فترة نما فيها الأسلوب العلمي في جميع نواحي الحياة وميادينها ، وخلال فترة ازدهرت فيها الصناعة بسرعة ملحوظة . وقد كان من الطبيعي أيضا أن يكون الاندفاع في المناداة بالاتجاه الانساني خلال فترة ازدهرت فيها العلوم السلوكية والانسانية ، بحيث أصبحت تتناول أغلب سلوك الأفراد بالدراسة والبحث .

ولقد جاءت « ادارة النظم » لتمثل مرحلة الاتزان والتوازن بين هذين المنهجين ، وباستخدام هذين الأسلوبين معا . وذلك من خلال رؤية « الفرد داخل المنظمة » ، بحيث يتحقق دائما نوع من المواءمة والالتقاء بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها . ومدخل ادارة النظم يتيح للمديرين استخدام العاملين معهم أفضل استخدام يحقق كفاءة الأداء والانجاز ، وذلك من خلال التوفيق في حل « المعادلة الادارية الصعبة » التي يمثل طرفيها كل من الفرد والمنظمة . ففي بعض الأحيان قد لا يكون اشباع رغبات الأفراد وحاجاتهم متمشيا مع أهداف المنظمة .

**فكرة ادارة النظم :**

ان مدخل « ادارة النظم » ينظر الى المنظمة كوحدة متكاملة ، ويركز عليها ككيان موحد ، بدلا من التركيز على بعض عناصرها أو مقوماتها مثل العاملين بها أو البناء التنظيمي . وهذا لا يعني بحال التقليل من شأن مثل هذه العناصر المكونة للمنظمة . وانما المقصود أن ينظر الى النظام كله نظرة شاملة ترى المستويات بتحديد كامل واضح ، وتميز كل منها كنظام ، أو نظام فرعي ، أو اجراء ، أو عنصر .

ويؤمن هذا المدخل بأهمية استمرارية التدرج الرئاسي الذي يمكن أن يحقق التعاون والتنسيق من خلاله . كما يعترف أيضا بضرورة الحاجة الى تقرير مبدأ السلطة والمسئولية ، وتكامل التنظيم . وقد تطرق هذا المدخل الى الاعتراف بأن المنظمة يمكنها فقط أن تحقق أهدافها المقررة من خلال العلاقات المتداخلة والمترابطة بين أطرافها .

وكان ماسلو "Maslow" قد قام في بداية الخمسينات بدراسات مفيدة في هذا الصدد أسفرت عن وضع نموذج متدرج لحاجات الانسان

"Hierarchy of Needs" . وهذا النموذج يوضح ترتيب هذه الحاجات في مستويات مختلفة (١) .

واعقب ذلك دراسات قام بها ماجريجور نشرها فى كتابه « الجانب الانسانى فى المشروع » . أبرز فيها النظرية العامة للدوافع الانسانية . وقد قدم ماجريجور عددا من الافتراضات المتصلة بالسلوك الانسانى ، أوضح من خلالها أن مدخل الادارة العلمية مؤسس على عدد محدد من الفروض اسماها « نظرية × » ، وأن مدخل ادارة النظم مؤسس على فروض أخرى تتصل بالدوافع الانسانية ، أسماها « نظرية y

وفى عام ١٩٦٤ ، أبرز كل من بلاك وموتون اهتمامين رئيسيين يتعين على كل مدير أن يمنحهما عنايته . وقد حددا هذين الاهتمامين فى :

١ ـ الاهتمام بالانتاج .
٢ ـ الاهتمام بالناس .

« (٢)

ومن خلال هذا التحديد أمكنهما أن يستنبطا جدولا لترتيب المديرين . فعلى سبيل المثال ، نجد أنهما قد حددا المدير الذى يعطى كل اهتمامه للانتاج، وأقله للعاملين بمستوى « ٩/١ » . والعكس صحيح ، فقد حددا المدير الذى يعطى العاملين قصارى اهتمامه وأقله للانتاج مستوى « ١/٩ » (٣) .

ومع ظهور هذه النظريات وتطورها وانتشارها ، وفى اطار مدخل ادارة النظم ، أصبح الاهتمام بتحقيق الأهداف وأداء المهام المحددة لا يعتمد على مجرد التركيز على الرقابة وانماط السلوك الاوتوقراطية . وانما يتطلب أساسا التلاحم مع الآخرين ، وتنمية القدرة على التعرف على المشكلات واتجاهات التغيير والتعامل معها .

وهذا الاتجاه ينادى بضرورة الاتفاق على الهدف وتحديده ، والتعاون بين المديرين والعاملين ، وأن يدرك الجميع أنهم يعملون معا فى اطار نظام متكامل لبلوغ الهدف ، والوصول الى حالة تمكن الجماعة من أن تمارس

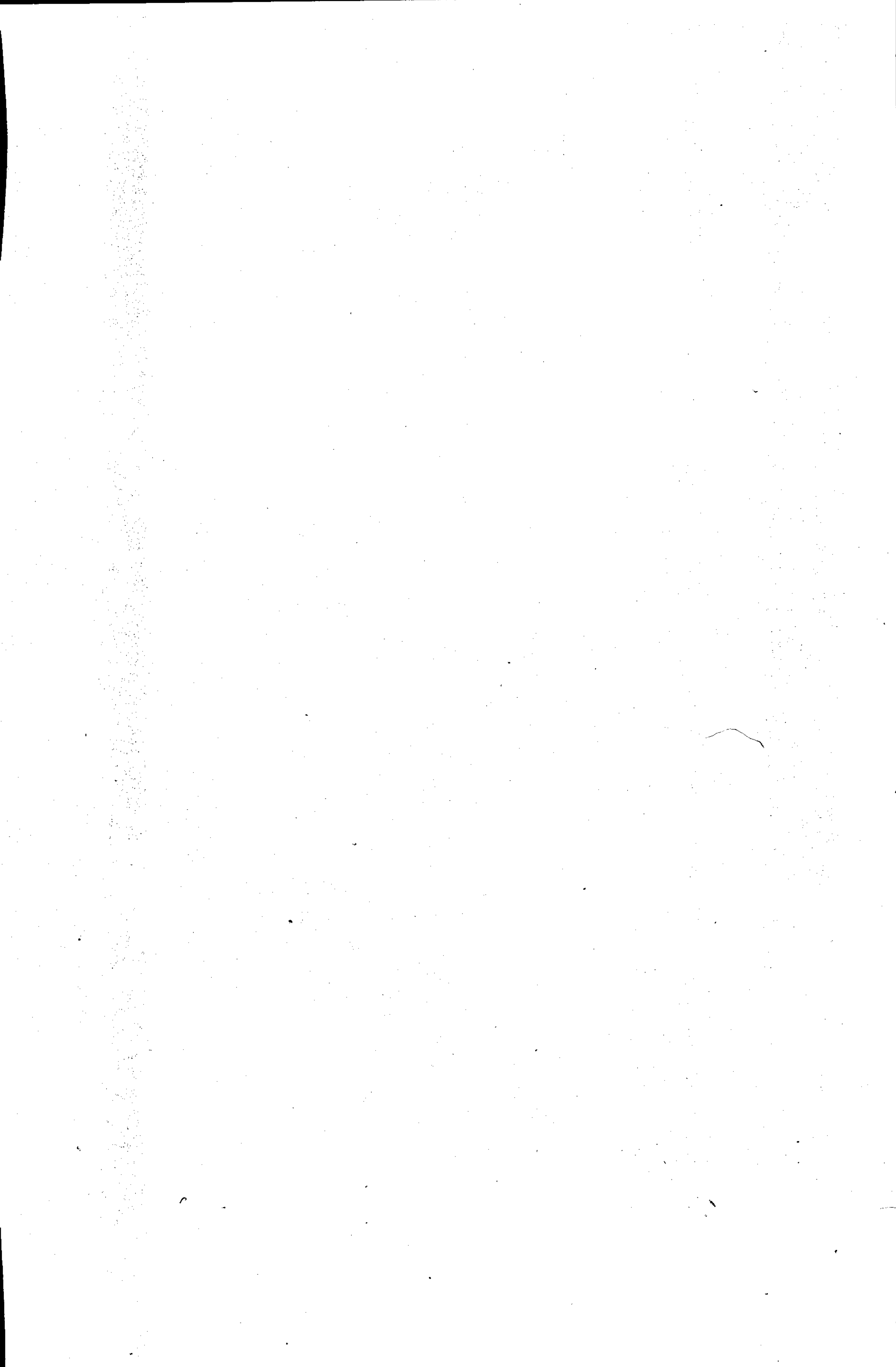
---

1. Abtoham Maslow,
2. Douglas Me Gregot,
3. Robert

بنفسها الرقابة على نفسها • وهذا يعنى أنه برغم الاختلاف الذى قد يوجد بين أهداف الفرد وأهداف المنظمة ، فانه يمكن التـــوفيق بينهما عن طريق الاتفاق على تحديد هدف يكون تحقيقه حافزا لكل من المديرين والعاملين من خلال مدخل ادارة النظم •

ان العلاقة بين المنظمة وبين الأشخاص الذين يكونون جماعة العمـــل عبر عنها ايروك ــ الاستشارى البريطانى العالمى ــ بقوله :

« ان المنظمة اليوم هى بمثابة نظام معقد للتعاون ••• بينما هى فى ذاتها أداة منفردة ، تعتمد فيها الفاعلية بدرجة اقل فاقل على نوعية الجهد الفردى ، وأكثر فاكثر على مدى منطقية التصميم المتكامل لها ، وعلى مـدى دقة ربط اسهام كل فرد بالخطة الشـــاملة • والنظـــام "System" هو الأداة الوحيدة التى يمكننا استخدامها لربط اسهام كل فرد بالخطـــة العامة بدقة » •



# الباب الثانى

# آفاق جديدة فى الإدارة العامة

الفصل الأول : أيكولوجية الإدارة العامة

الفصل الثانى : الإدارة المقارنة

الفصل الثالث : الإدارة والسياسة

الفصل الرابع : البيروقراطية

الفصل الخامس : الثورة الالكترونية والإدارة

الفصل السادس : إدارة التنمية

الفصل السابع : إدارة الكوارث والأزمات

## الفصل الأول

# أيكولوجية الإدارة العامة

كلمة ايكولوجى "Ecology" مشتقة من الأصل الاغريقى « ايكوس "Ekos" » ، أى ما يحيط بالمرء فيصبح مسكنه · وكلمة « لوجى "Logy" معناها علم · والكلمة كلها تعنى العلم أو الاتجاه الذى يهتم بالمحيط الذى يصبح محلا للموضوع محل الدراسة ، أى أنه يهتم بالبيئة وبالمؤثرات التى تخضع لها البيئة (١) ·

والاهتمام بايكولوجية الادارة ، أى بدراسة بيئتها ، هو محاولة موضوعية لفهم الادارة العامة فى اطارها الصحيح · فالادارة تتأثر ببيئتها مثلما يتأثر جسم الانسان · واذا كانت دراسة الجسم البشرى تأخذ فى

(١) من الناحية التاريخية يمكن القول أن كونفوشيوس ـ فيلسوف الصين العظيم ـ كان من أوائل من تنبهوا لفكرة الايكولوجية عندما قال : على الحكام أن يتفهموا الأحوال السائدة فى بلد ما حتى يحكموه ، وعليهم أن يراعوا العوامل الطبيعية والأحوال الاجتماعية عند ممارسة مسئولياتهم ·

اعتبارها علاقته بالبيئة ، فكذلك يجب أن تكون دراسة المنظمـــات اذا كنا نحاول أن نصل الى فهم سليم لهـــا (١) ٠

والأستاذ جون جاوس فى مقدمة من اهتموا بابراز أهمية هذا الاتجاه فى دراسة الادارة العامة بأى بلد ما ٠ فهو ينادى بضرورة دراسة العوامل الايكولوجية المؤثرة فى الموقف لكى نصل الى فهم حقيقى للسمات التى تميز حكومة ما ووظائفها وطريقة عملها (٢) ٠

ومنذ أظهر جاوس اهمية أثر العوامل الايكولوجية فى الادارة العامة ظهرت مجموعة من الدراسات تهتم بتفهم الأوضاع والمشكلات الادارية فى كل مجتمع فى ضوء مجموعة العوامل والظروف والاعتبارات البيئية التى تحيط بالنظام الادارى ويعيش فيها ٠

وظهرت عدة مؤلفـــــات فى الادارة تنحو نحو هذا المنهج أو تؤكد أهميته (٣) ٠

**اهمية الدراسات الايكولوجية :**

من النادر أن يتمكن نظام ادارىمن أن يقتبس تنظيما باكمله من حضارة اخرى مختلفة ٠ فلو أن تنظيما اداريا صـــادف نجاحا فى مجتمع ما فى وقت ما فان هذا لا يعنى أنه سوف يصادف النجـاح نفسه اذا انتـزعناه لنغرسه فى تربة أخرى ٠ وحتى فى ظل الحكم الاستعمارى لم تكن حكومة المستعمرة صورة مطابقة لحكومة الدولة الحاكمة ٠ ففى ظل الحكم البريطانى

1. Dwight Waldo: Ideas and Issues in Public Administration, N.Y.: McGraw Hill Book Co., Inc. 1958), p. 11.
2. John Gaus; Reflections on Public Administration. (Alabama : University of Alabama Press, 1948), p. 9.
3. Fred Riggs: "Agraria and Industria," William Siffin, ed., Towards The Comparative Study of Public Administration, Bloomington, Indiana University Press, 1949); F. Riggs: Administration in Developing Countries, (Boston : Houghton Miffin Co. 1944); Marshal Dimock : A Philosophy of Administration, (New York : Harper and Brothers 1958) : Irving Swedlow; Development Administration : Concepts and Issues, (Syracuse University Press, 1963).

ايضا عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، المرجع السابق ٠

للهند مثلا لم تكن الحكومة الهندية صورة مماثلة للحكومة البريطانية ٠

وفى البلد الواحد قد تختلف الادارة باختلاف الأوضاع الاجتماعيـــة والسمات الحضارية ٠ فيلاحظ أن المناطق الصحراوية فى مصر لها ادارة تتفق وحضارتها وتتناسب مع طبيعة سكانها وعاداتهم وتقاليدهم ٠

**وفى الواقع لا يوجد سبب لكى نفترض أن مبدأ من مبادىء الادارة العامة تتساوى فاعليته او تتوحد آثاره فى كل دولة من الدول ، او أن طرق الادارة الناجحة فى دولة معينة سوف تتاح لها فرص النجاح نفسها فى بيئة اخرى تختلف عنها اجتماعيا واقتصاديا وسياسيا ٠ فكل مجتمع انما هو فى ذاته نتاج لكثير من التفاعل السياسى والاقتصادى والحضـارى والظروف والازمات وخبرات بين النجاح والاخفاق ، وكلها ولدت بدورها عادات معينة وطباعا وانماطا من السلوك متعارف عليها ، بل وسيكولوجية خاصة لقيمـه ومعتقداته ٠**

وليس من شك فى أهمية هذه الحقيقة ٠ اذ ليس فى وسعنا أن نتجاهل مثل هذه العوامل وآثارها على الحكومة والادارة ، بل على العكس من ذلك ٠٠ نجد أن فهمنا الحقيقى لها وادراكنا لآثارها هو البداية السليمة لدراسة وفهم خصائص الادارة فى مجتمع بذاته ٠ فمن الطبيعى أن هذه العــوامل لا تؤثر فى المنظمات الحكومية والعاملين بها بالدول المختلفة بدرجة واحدة ٠ وانما يختلف فعلها حسب أحوال وظروف وطبيعة كل بلد ٠

ومن ثم فاننا لا يمكن أن نفترض أن الجهـــاز الحكومى فى مجتمع ما يستطيع أن ينجو من اعتبارات الزمان والمكان والجغرافيا والسكان ٠ او أنه يمكن بشكل أو بآخر أن يبدو مستقلا او منعزلا عن تأثير الحضارة أو السياسة أو التنظيم الاجتماعى والاقتصادى الذى نما فيه ، بل يمكن أن نرى الوجه الحقيقى للادارة الحكومية فى أى مجتمع دون خداع أو سوء فهم اذا أمكن - بجانب دراسة صفاتها ومميزاتها المتغيرة - أن نقف على مدى تأثرها بالظواهر والعوامل الأخرى السائدة ٠ فبيئـــة الادارة ما هى فى الواقع الا امتداد للبيئة الاجتماعية الكبرى بما فيها من عوامل القوة أو الضعف ، الكفاية أم عدم الكفاية ، العزيمة أو التواكل ، الصلاحية أو الفساد ، النزعة للسيطرة أو الاتجاه نحو الديموقراطية والجماعية ، الميل للتمسك بالنظام أو الخروج عليه ، احترام المواعيد وتقدير أهمية الوقت أو التفريط فيه ٠٠ وهكذا ٠

والعاملون بالحكومة فى أى مجتمع لا يستوردون عادة من الخارج ، ولا ينشأون خصيصا لتولى وظائفهم . وانما هم نماذج صادقة يتمثل فيهـا المجتمع الى حد كبير ، والأحوال والظروف المحليـة فى كل مجتمـع تسـهم بالضرورة فى تكوينهم وتؤثر فى سلوكهم الوظيفى ، وهم لا يخلعون رداءهم الحضارى والاجتماعى حينما يتوجهون الى مكاتبهم ، فيدخلونها متجردين من كل العوامل والمؤثرات والاعتبارات والضغوط الحضارية والاجتماعيـة والبيئية . وانما يدخلونها متاثرين بكل هذا وينعكس على سلوكهم .

ومن ثم نجد أن التمعن فى خصائص المنظمات ، والعوامل والمؤثرات التى تجعلها على ما هى عليه فى كل مجتمع قد جعل الدراسة الايكولوجيـة للادارة محلا للاهتمام والتركيز على نطاق دولى .

ويعتبر المقال الذى نشره داهل "Dahl" سنة ١٩٤٧ تحت عنوان « علم الادارة العامة » نقطة تحول هامة فى تثبيت المنهج الايكولوجى . وفى تأكيد أهمية الدراسات المقارنة . ففيه أكد الصلة الوثيقة بين الادارة العامة والمحيط الاجتماعى الذى تعمل فيه ، وأكد أنه لا يمكن أن ننقل قاعدة اجتماعية معينة من مجتمع خاص بها نشات فيه وتأثرت به الى مجتمع آخر بدون أن تطرأ عليها تغيرات عديدة ، وبدون أن تتفاعل مع محيطها الجديد فتأخذ شكلا مختلفا . وانه لا يمكن كذلك أن ننقل مبدأ سياسيا معينا من مجتمع ونطبقـه فى مجتمع آخر وننتظر منه النتائج نفسها (١) .

وقد أدت هذه الحقائق الى تساؤل علماء الادارة عن مدى امكان قيام علم الادارة العامة . فالعلم يكون مؤسسا على قواعد عامة لها صفة الشمول، والمنهج البيئى الذى يهتم بدراسة الادارة فى مجتمع معين يصل بنا الى أسس وقواعد للادارة فى هذا المجتمع بذاته . ولذلك يقول داهل بأنه بدون دراسة الادارة فى مجتمعات العالم المختلفة بهدف الوصول الى أسس وقواعد عامة مؤسسة على نطاق من البحث أكثر اتساعا وشمولا من بيئة اجتماعية بذاتها، فاننا لن نصل الى « علم الادارة العامة » له من القواعد ما يتصف بالعمومية والشمول ، وانما سنصل الى قواعد مفككة ترتبط بالميدان الذى استنبطت منه

---

1) Roy Macridis: The Study of Comparative Government, (N.Y. Doubleday Short Studies in Political Science, 1955).

فقط . أى أننا بدراســــة الادارة فى مجتمع معين نصل الى أسس وقواعد للادارة فيه وحده ، وبذلك نصل الى وضع قواعد علم الادارة العربية ، أو علم الادارة الأمريكية ، أو علم الادارة الروسية ... وهكذا دون الوصــول الى علم الادارة بصفة عامة .

والتساؤل مضمونه اذن : كيف يمكن أن نعالج موضوع الدراســات الادارية بطريقة اقليمية ثم نتوقع أن نحصل على حصيلة من العوامل المتصلة والمؤثرات التى يمكن الاستفادة منها فى تنمية « علم » الادارة العامة ؟

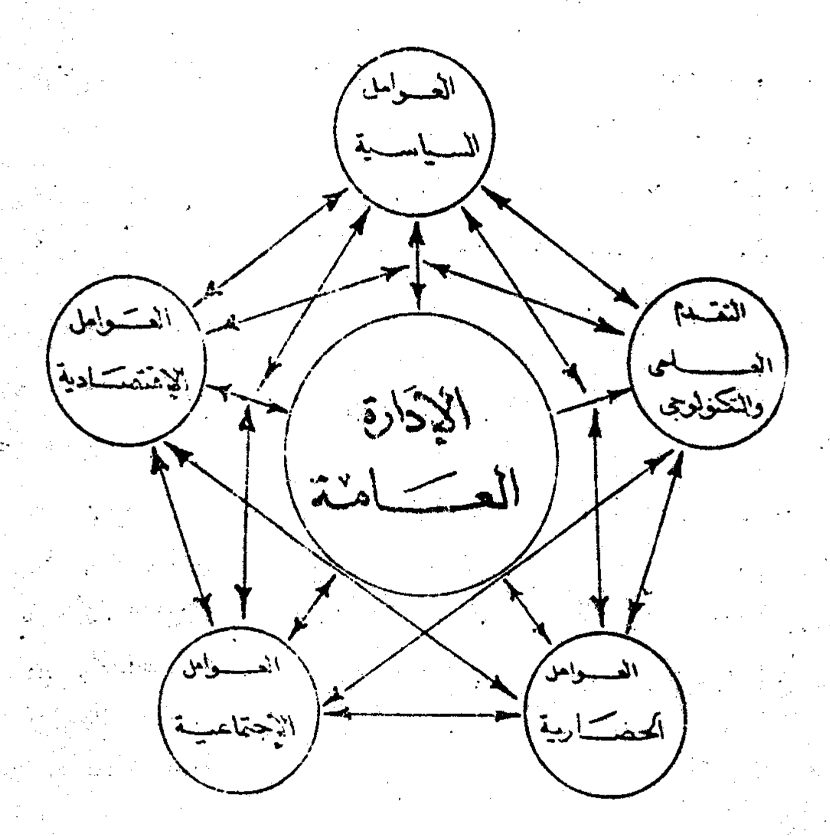
ان الجهود العديدة المبذولة فى الوقت الحاضر تستهدف الوصول الى أسلوب مقارن سليم لدراسة الادارة العامة يستبين الأسس والقواعد العامة على نطاق دولى أو بين مجموعة من دول العالم ، بحيث تصلح لأن تكون أصولا علمية يؤسس عليها علم الادارة العامة ، مع توضيح السمات الخاصة التى تعد انعكاسا بيئيا يسم الادارة بسمات مجتمعها المحلى .

## اثر العوامل البيئية على الادارة

من الضرورى فى الدراسات الايكولوجية محاولة فهم العوامل المؤثرة فى الادارة لا فى صورتها المجردة فحسب ، وانما اكتشاف تفاعلها مع الادارة وانعكاساتها عليها . فلا يكفى مثلا من وجهة نظر الدراسة الايكولوجية أن نقول ان العوامل الجغرافية والديموجرافية والاجتماعية والسياسية تؤثر فى الادارة فى بلد من البلدان ، وانما يلزم أن نتحقق من مدى تاثر الادارة بكل هذه المتغيرات واتجاهات التأثير ومداه وطبيعته . ( شكل ١ ) .

فلو أن أحد المتغيرات التى تؤثر فى الادارة فى بلد ما هو مدى تحكم المنظمات السياسية فى الجهاز الحكومى ، فانه يصبح من العبث أن ندرس أو نعيد تنظيم الادارة أو الجهاز الحكومى فى هذا البلد فى حدود البنـاء التنظيمى الداخلى والعلاقات القائمة بين الوحدات التنفيذية والاستشارية ، أو فى حدود القوى العاملة والتمويل ... وما اليها ، دون الاهتمام بدرجة التطور السياسى . فان مثل هذا الاتجاه فى الواقع - أى الاهتمام بالتنظيم والامكانات والمقومات الداخلية للادارة - سوف يؤدى الى تقوية الجهــاز الحكومى فى مواجهة المنظمات السياسية الضعيفة ، وبالتالى يزيد من تخلف التطور الادارى والسياسى بالمجتمع .

## تفاعل العوامل الايكولوجية مع الإدارة العامة




يوضح هذا الشكل أثر العوامل البيئية المختلفة على الإدارة العامة

كما يوضح أيضا أثر الإدارة فى هذه العوامل، وأثرها فى بعضها البعض

شكل (١)

كذلك لو أن التنمية الادارية ، أو التطور الادارى ، كان مرتبطا بدرجة الوعى الاجتماعى ومدى الاحساس بالمسئوليات الاجتماعية لدي المواطن ، فان انشاء أجهزة وأنظمة جديدة للرقابة والتفتيش ، وتشديد العقوبات المفروضة للرشوة مثلا ، لا ينتظر منها أن تؤدى الى نتائج فعالة فى علاج الموقف فى ظل نظام اجتماعى متخلف • ومن هنا قد تؤدى الاصلاحات الادارية التى يستهدف منها القضاء على الفساد وزيادة الكفاية الى عكس ما يرجى منها •

وفى الواقع أن العوامل السياسية والاجتماعية فى المثالين السابقين لا يعتبران تماما جزءا من النظام الادارى ، بقدر ما همـــا عاملان هامان يؤثران فى بيئته • وبالنسبة لدارسى ايكولوجية الادارة لايكون الاهتمـــام منصرفا الى النظام السياسى أو النظام الاجتماعى فى ذاته بقدر ما ينصرف الى اثر كليهما على الادارة وارتباطه وتفاعله معها •

وهكذا نعود فنؤكد أن مجرد سرد الأحوال والعوامل والظروف البيئية لا يعد منهجا ايكولوجيا سليما لدراسة الادارة • وانما يحتم الاتجاه العلمى ايضاح الارتباط والتفاعل بين المتغيرات المؤثرة فى بيئة بذاتها وبين السلوك الادارى بهذه البيئة •

ومن هنا يمكن القول بأن العوامل الايكولوجية ليست عوامل حتمية ، وهذا يعنى فى المقام الأول ان الاعتقاد بأن بعض العوامل كاللغـــة والدين والبناء الأسرى هى عوائق تقف فى سبيل التطور لا يمكن أن يكون مقبولا قبل التحقق من طبيعـــة هذه العوامل وأثرها فى كل مجتمع • فاذا قيل ان الديانة البوذية مثلا كانت عائقا فى سبيل تطور بعض الدول ، فهى لم تكن كذلك بالنسبة لليابان •

ومن ناحية أخرى فالعوامل الأيكولوجية ليست أيضا حتمية من حيث انها تشكل السلوك الادارى بصورة لا يمكن تغييرها أو على الاقل بدرجة تحد من حرية الاختيار • ففى الواقع ان تاثير القوى الايكولوجية فى الادارة له حدود معينة ، وهذه الحدود توضح للفرد المدى الذى يمكن ان يمارس خلاله حرية الاختيار • وهكذا يكون للبحث العلمى ، وللدور الذى يؤديه القادة ، ولبرامج التدريب والتنمية آثارها الملموسة فى مواجهة العوامل الايكولوجية المؤثرة فى تقدم وتطور الادارة والحد من تاثير هذه العوامل (١) •

---

1) Fred Riggs: Administration in Developing Countries, Op. Cit., pp. 426-428.

**دراسة جيولوك وبولوك للادارة فى مصر :**

أن هذا الاتجاه الايكولوجى أصبح يسود معظم الدراسات الادارية فى العصر الحديث • ويمكن أن نستوضح أهمية هذا المدخل من مراجعة التقرير الذى قدمه كل من الخبيرين لوثر جيولوك وجيمس بولوك عن تنظيم الادارة الحكومية فى جمهورية مصر العربية • ففى مقدمة الباب الثانى من هذا التقرير يتناول الخبيران موضوع الاسلام والحكم ، ويقرران :

« اننا ندرك حق الادراك أن النظم الحكومية تتكيف وفق مقتضيات الجو الثقافى الذى توجد فيه ، ولا يمكن بحث خطط اعادة تنظيم جهاز أية حكومة أو اجراءاتها بمعزل عن التيارات العامة التى تسود حياة الأمة والمعتقدات الأساسية التى تدين بها •

غير أن الحكومة أيضا تعتبر من القوى الايجابية فى التغيير والتطور ، وآية ذلك واضحة فيما تم خلال الأعوام العشرة التى انقضت على قيام الثورة المصرية •

لهذا كان على من يتأمل المستقبل ، ويقترح ادخال تغييرات هامة ، أن يعنى حق العناية بدراسة قوتين كبيرتين :

الأولى : التأثير القوى للثقافة ، الذى يميل الى الابقاء على التقاليد الموروثة •

الثانية : القيمة الخلاقة المبدعة للجديد من الأفكار والنظم التى قد تغير وضع شعب من الشعوب ، بأن تدفعه الى حياة جديدة ذات قيم ومعتقدات جديدة •

« ومن المهم أن نعترف منذ البداية بأن أمر جهاز الحكم ليس بأهم الأمور ، فالمعتقدات والقيم التى يرتكز عليها تفوقه أهمية وخطورة • فاذا استطاع الجهاز الجديد أن يبتعث هذه المعتقدات والقيم ، وأن يصوغها فى صورة نظم ، فان التقدم الذى يحرزه الشعب حقا لا يكمن فى النظم الحكومية ، بل فيما تقوم عليه من قوى أخلاقية وفلسفية وروحية •

لهذا كان على المسئولين عن اعادة تنظيم الجهاز الحكومى على نحو جذرى أن يستهدوا بهدى ثقافة الأمة ذاتها ، وفهم المعتقدات والقيم التى تسير عليها الأمة فى حياتها » •

« وكان من المتعذر علينا أن نفهم المعتقدات والقيم لأننا ننتمى الى ثقافة أخرى · لهذا بذلنا جهداً متصلا للتعرف عليها ، لا من طريق القراءة فحسب، بل كذلك من طريق الاجتماع بالقادة فى ميادين الدين والفلسفة ، لكى نتبين تيارات الثقافة المصرية التى يبدو أن لها تاثيرا أساسيا فى المشكلات التى نبحثها ·

وقد راعنا خلال هذا البحث أننـــا اهتدينـــا الى عدد من المعتقدات الأساسية الوثيقة الصلة بتلك المشكلات · واننا لنورد تلك المعتقدات فيما يلى فى صورة بالغة الايجاز خالية مما تستحقه من افاضة وتفصيل » ·

· شرع الله اقامة الدولة كنظام أخـــلاقى واقتصـــادى وســـياسى ، وللانسان أن يشكل هذا النظام بفضل ما يتاح له من اتســـاع فى المعرفة فى صورة بالغة الايجاز خالية مما تستحقه من افاضة وتفصيل » ·

· الناس سواسية أمام الله ، ومن ثم أمام القانون ·

· ليس للحاكم ولا لرجل الدين ولا لأية طبقة أو فئة ما أن تحول بين المرء وحقوقه وواجباته ، أو أن تفصل بينه وبين الله ·

* الاستغلال الشخصى للنفوذ أمر يأباه الخلق الكريم ·

* نظام القيادة ، نظام مستحب من حيث المبدأ ، ولكن كل راع مسئول أمام الله عن رعيته ، وبذا يكون مسئولا عن رعاية شئون الناس · ولا تكون القيادة بالوراثة ، بل بالاختيار ·· ويبرر قيامها ما تلتزم به من مستويات خلقية وما تقدمه من خدمات ·

* الأخذ بالشورى على الصعيدين المحلى والقومى أمر لا بد منه فى اتخاذ القرارات والأعمال الحكومية والانتخابات ·

* نظام الملكية الفردية حق مقدس ينطـــوى على ضرورة استخدام الممتلكات على نحو مثمر ، مع تخصيص قدر من الدخل فى عون المعوزين وخدمة المتجمع ·

* للمجتمع ، وللحكومة التى يقيمها المجتمع على أساس الشورى أن يقرر ما يدخل فى باب « المعروف » وما يدخل في باب « المنكر » استنادا الى المبادىء الخلقية والدينية المقررة ·

* العمل له نبالته الخاصة ، ويستحق العامل أجرا عادلا على عمله ·

* الانسان مكلف بكسب العلم واعمال العقل ، واستخدام المعرفة التى حصلها على هذا النحو فى نفع الناس ومرضاة الله ٠

ويضيف الخبيران : « أنه يتجلى من تعمق هذه النقط أن الثقافة الاسلامية من أصلح الأسس للحكم الناجح فى العصر الحديث ٠ ليس هذا فحسب ، بل انها كذلك تقدم للشعب المصرى المبادىء التى يمكن أن يقيموا عليها ديموقراطيتهم الجديدة التى تتميز بالقيادة الايجابية الفعالة ، ومشاركة الشعب فى الحكم وتحرى استخدام الثروة الخاصة والعامة لخير الأمة » ٠

« وأنه اذا صح ما ذهبنا اليه فى تلك العجالة القصيرة ، فان الثقافة الاسلامية تكون أبعد الاشياء عن اعاقة سير التقدم والتطور فى النظم الحكومية ، كما تكون أبعد الأشياء عن الدعوة الى الطاعة العمياء أو التشبث بالتقاليد البالية ، ذلك أن الثقافة الاسلامية تشجع الانسان على استخدام عقله فى تقدير مقتضيات العالم الحديث مع الاطمئنان الى القيادة المسئولة ، وتبادل الرأى والمشورة » ٠

وهذا على وجه التحديد هو المنهج الذى صارت الحاجة ماسة اليه (١)٠

**دراسة ديموك للادارة فى تركيا :**

وفى دراسة اخرى قام بها مارشال ديموك لتنظيم الحكومة التركية ، بصفته خبيرا بادارة المساعدات الفنية بالأمم المتحدة يقرر ديموك (٢) :

« فى الواقع لم تكن الأسئلة الهامة التى تواجهنا هى الأسئلة الادارية بالمعنى المفهوم ، انما كان معظمها يدور حول ما يعتقده الأتراك مهما من وجهة نظرهم الثقافية والحضارية ، وما هى الأولويات بمعاييرهم ؟ فلأجيال طويلة كانت مهنة ادارة الأعمال محتقرة فى نظر الاتراك بينما الخدمة الحكومية والجيش والمهن الحرة تتمتع بمكانة اجتماعية عالية ٠ فهل كنا نحاول تغيير ذلك ؟ وكيف تنجح دولة من الناحية الاقتصادية ما لم تعتبر

---

(١) لوثر جيولوك وجيمس بولوك : تقرير عن تنظيم الادارة الحكومية بجمهورية مصر العربية ، ( القاهرة : يونية ١٩٦٢ ) ، ص ٤ _ ٦ ٠

2) Marshal Dimock : Op. cit. p. 8.

ادارة الأعمال مهنة المتفوقين ؟ واذا كان المنظمون فى القطاع الخاص لا يقومون بالنشاط الاقتصادى ، فهل تحل الدولة محلهم وتملك وتدير هذا النشاط ؟ ومن الذى يقرر ذلك ؟ الأتراك أنفسهم بتحيزاتهم ، أو نحن بتحيزاتنا » ؟ ٠

« ان ٨٥٪ من الشعب فى تركيا يعيشون على الزراعة ، و١٥٪ يعيشون على المصادر الأخرى بما فيها الصناعة ٠ فهل يجب علينا أن نعكس هذه النسبة ، ولماذا نعكسها ، وهل سيكون الأتراك أكثر سعادة بذلك ؟ وهل ستزدهر حضارتهم وثقافتهم ؟ وهل يعتبر تبريرا كافيا أن القوة العسكرية والقوة الصناعية لا يتبادلان مكانتيهما الآن ؟ أو بفرض أنه يجب أن تتبادلا مكانتيهما فما شأن الأمم المتحدة لتتخذ هذا القرار ؟ » ٠

« لقد تبين لنا أن أغلب الأسئلة الادارية الأساسية تحولت الى أسئلة اما حضارية واما سياسية ، وليست من نوع المشكلات التى يعالجها الهواة أو المغامرون ٠ وقد اكتشفنا كذلك أن أغلب المشكلات الداخلية المتصلة بالتنفيذ ترجع أساسا الى التقاليد والحضارة التركية ، ولا ترجع الى ذكاء الأتراك » ٠

لقد كان السؤال المهم هو : كيف نوصل اليهم آراءنا وأفكارنا عن التنظيم وطرق الادارة الصحيحة بينما قرون عديدة من الحكم المطلق تطل على الأعمال وتضغط على المجتمع أكثر من ضغطها على الفرد بحيث وضعتهم فى اتجاه مخالف تماما » (١) ٠

وهكذا تؤكد دراسة ديموك للادارة فى تركيا الارتباط الوثيق بين الادارة ومجتمعها ٠ وان دراسة الادارة فى أى مجتمع تتطلب بداية دراسة كافة العوامل والمؤثرات التى تجعل من كل مجتمع مجتمعا ذا خصائص وسمات مميزة ٠

---

(١) المرجع السابق ، ص ٩ ٠

## اثر البيئة على الادارة فى مصر (١)

لماذا الادارة فى مصر على ما هى عليه ••• ؟ ولماذا نحن كما نحن كموظفين ••• ؟ ولماذا نتصرف داخل مكاتبنا كما نتصرف •••؟ ولماذا يتسم سلوكنا الادارى بخصائص وسمات تميزه ••• ؟

لماذا تتجه الادارة عندنا الى الاعتماد على الأشخاص لا على النظم ؟ لماذا لا تتجه الادارة الى تنمية نظام للعمل "System" بكل مقوماته ونظمه•••؟

كيف نفسر أن مكاتبنا أشبه بالمنتديات ••• ؟ وقراراتنا تتأثر بالعوامل الشخصية وغير الموضوعية ••• ؟ ولماذا نلجأ للوساطة ، ونستجيب للضغوط العائلية والاجتماعية ••• ؟

لماذا لا نقدر قيمة الوقت فى العمل والانتاج ••• ؟ ولماذا يغفل معظم أساتذة الاقتصاد عندنا عنصر « الزمن » عند ذكر عناصر الانتاج ••• ؟

لماذا نحن ميالون الى البقاء حيث نكون ، ويزعجنا التنقل ••• ؟ ولماذا نميل الى التسليم بالقضاء والقدر والهروب من مواجهة الواقع ••• ؟ ولماذا تتجه قراراتنا نحو الارتجال والبعد عن النظرة المستقبلية ••• ؟

لماذا يرى الرئيس نفسه أبا واجب الطاعة ••• ؟ ولماذا يضيق صدره بالاختلاف فى الرأى ، ويتوقع الطاعة من مرؤوسيه ••؟ ولماذا نجد المرؤوسين على استعداد لتقبل الدور الذى يلعبه الرئيس فى علاقته بهم ، يتفقون معه أكثر ويختلفون معه أقل •••؟

ان مثل هذه الأسئلة وغيرها يمكن أن نجد لها تفسيرا مقبولا عندما ندرس أثر البيئة المصرية على الادارة • وهذا ما سوف نحاوله من خلال العرض الذى نقدمه فى الصفحات التالية •

---

(١) هذا الموضوع تناوله كتاب « البيروقراطية والاشتراكية » بالدراسة المستفيضة ، ونعرض له هنا بايجاز •

## أولا : العوامل الجغرافية :

تبدو أهمية العوامل الجغرافية وتأثيرها فى حياة المجتمع واضحة فى مصر عنها فى كثير من الدول الأخرى بسبب عوامل معينة تميزت بهـــا طبيعتها . فانه من بين المساحة الكلية للدولة والبالغة ١٩٨ر٣٨٦ ميلا مربعا، نجد أن المساحة المزروعة لا تعدو ١٤ ألف ميل مربع ، أو ما يعـــادل ٤٪ تقريبا من المساحة الكلية . ويتوسط نهر النيل هذه الرقعة الخضراء مانحا الخصوبة للأرض والحياة للملايين الذين يعيشون على جانبيه . وقد أدت هذه الطبيعة الى تركز السكان فى البقعة المزروعة الضيقة ، ممـــا جعل مشكلات المواصلات والاتصالات والادارة العامة أكثر سهولة عندنا منها فى بعض الدول الأخرى (١) .

وقد أسهم موقع مصر الجغرافى كهمزة الوصـــل بين أوربا وآسيا وأفريقيا واستراليا فى التأثير على حياة مصر السياسية . وارتكز رخاء أوربا على التجارة الدولية التى أصبحت قناة السويس عمودها الفقـــرى باعتبارها ممرا مائيا حيويا . وقد أدت أهمية هذا الممر المائى ، فيما مضى الى تطاحن دولى وصراع بين القوى المختلفة ، ونجحت بريطانيا فعلا فى السيطرة عليه أكثر من سبعين عاما ، امتد نفوذها خلالها الى جهاز الحكم فى مصر ، فسخرته للعمل وفق مصالحها وأهوائها .

ولعل أبرز الملامح الجغرافية فى مصر هو النهر الخالد ، نهر النيل ، فعلية تقوم حضارة عريقة ، ومنه تستمد الدولة ازدهارها وبقاءها منـــذ القـــدم .

---

(١) يلاحظ مثلا أن كلا من اندونيسيا والفلبين تتكون من عدد ضخم من الجزر الأولى تضم حوالى ٣٠٠٠ جزيرة ، بينما الثانية تضم حوالى ٧٠٠٠ جزيرة . وهذا التوزيع الجغرافى للدولتين نتج عنه انعزال بعض الجزر وتعدد اللغات واللهجـــات بالدولة ، وخلق مشكلات واضحة فى المواصلات والاتصالات وبالتـــالى فى أسلوب الادارة العامة . هذا على الرغم من أنه يوجد فى اندونيسيا ثلاث جزر رئيسية وفى الفلبين عشر جزر رئيسية يقيم بها ٩ر٠ من مجموع السكان بكل من الدولتين ، ويعيش على خبراتها النسبة نفسها . والى جانب هذا فقد أدت طبيعة الارض الجبليـــة فى اندونيسيا الى ضعف سيطرة السلطة المركزية على بعض الجزر ، مما أدى الى استمرار قيام بعض الجماعات فيها بأعمال الشغب والتمرد عقب حصولها على الاستقلال عام ١٩٤٨ ولفترة طويلة .

والفيضان الذى يأتى به النيل كل عام يوفر الماء اللازم للرى · ولذلك فان مصر تعيش على النيل ومنه ، وسيظل النيل . كما كان منذ الأبد ، شريان الحياة الجارى الذى يضمن لمصر وجودها وبقاءها · فمنذ الأجيال السحيقة أسهمت الصحراء فى حماية مصر من الغزو وأسهم النيل فى توفير لقمة العيش لأبنائها ·

ونظرا لتوفر هذا المورد السخى من المياه السطحية وندرة الأمطار · فقد ظلت مصر تستغل امكاناتها الزراعية مستعينة بوسائل الرى المتعددة · ومن ثم انتشرت الترع والقنوات فى سائر أرجاء الوادى لخدمة الزراعة الى جانب اسهامها فى اقامة نظام مواصلات جم الفوائد · وقد حتمت الرغبة فى تنظيم مياه النيل والسيطرة على الفيضان والاستفادة من المياه وتنسيق استخدامها ، اقامة جهاز حكومى مركزى يضم عددا ضخما من الموظفين والعمال ، وتتجمع فى يده مسئوليات التحكم فى المياه وتنظيم زراعة الأرض وتنميتها · وقد ترتب على هذا أن انتقلت القوى السياسية الى أيدى هؤلاء الذين بسطوا نفوذهم على نظام الرى والزراعة ، فمارسوا سلطات واسعة· أما بالنسبة للفلاحية فان الحكومة فى نظرهم كانت تمثل أهمية النيل وسلطانه، وكلما تحكمت الحكومة فى المياه ازدادت حاجة الناس اليها · ويعتقد بعض الكتاب أن هذا هو السبب الذى أدى منذ القدم وحتى يومنا هذا ، الى قيام تنظيم حكومى مركزى شديد فى مصر (١) ·

فلم يكن ثمة شىء يمكن أن يجمع قوى الحكومة لتعمل فى تنسيق على مستوى عال ، وفى تعاون تام مثلما تعمل مياه الفيضان التى تصل مصر كل عام · فكثير من وزارات الحكومة ، وخاصة وزارات الأشغال ، والزراعة ، والرى ، والداخلية ، والصحة ، والشئون الاجتماعية كانت تجد نفسها مضطرة لتكريس جهودها مجتمعة لكى تتحكم فى فيضان النيل والآثار المترتبة عليه (٢) ·

---

1) Walter Sharp: "Bureaucracy and Politics; Egyptian Model, William Siffin, Op. cit., p. 154.

2) Max Weber: From Max Weber: Essays in Sociology, H. Gerth and C.W. Mills, Trans, and eds., (New York: Oxford University Press, 194), p. 513.

وعبر السنين ، كانت المشكلات الهامة التى يواجهها سكان مصر تتركز فى السيطرة على النيل وتنظيم استعمال مياهه ، والطريقة التى واجهوا بها هذه المشكلات تعطى ملامح معينة للمجتمع والادارة المصرية · يؤيد هذا قول ماكس فبر :

« لم يكن من الممكن أن تصل المركزية القائمة على أساس اقتصاد مستقر الى الدرجة التى وصلتها الا فى وجود نهر النيل » (١) ·

ونخلص مما تقدم الى أن العوامل الجغرافية قد أثرت فى شكل الحكومة وطبيعة الادارة العامة فى مصر من عدة نواح :

فمن الناحية الاجتماعية قام مجتمع الدلتا والصعيد متميزان حضاريا من حيث العادات والتقاليد والقيم وأنماط السلوك ومدى التعرض للمدنية وانتشار التعليم ·

ومن الناحية الاقتصادية تضافر النيل فى تكوين مجتمع زراعى على أرض مصر تتصف الادارة فيه بالنمط الادارى الزراعى ·

أما الناحية السياسية فنرى انعكاسها فى وحدة مصر تحت حكم مركزى شديد ، وذلك بسبب سهولة السيطرة على الاقليم ، وتمكن الحكومة من فرض سلطانها عليه وعلى الناس الذين تجمعوا فى سهل ضيق منبسط على ضفاف نهر النيل ·

---

1. Max Weber: Essays in Sociology, H.H. Gerth and C.W. Mills Trans. and eds., (New York: Oxford University Press 1946).

## ثانيا : المجتمـــع :

### ١ ـ الريف :

تتميز القرى المصرية بوجود روابط متينة قائمة على أساس من التطور الطبيعى للعلاقات بين السكان · والتراث الاجتماعى لهؤلاء السكان محلى فى جملته ، وأنماط السلوك بالمجتمع البدائى تسيطر على طريقة الحياة فى القرى · ومعرفة هذه الأنماط خطوة هامة لفهم عملية التغيير الاجتماعى ·

ويعد نقل الموظف من المدينة الى الريف كارثة فى نظره · وقد ترجع مخاوفه هذه الى خلو الريف من الاحتياجات الضرورية للحياة المعقولة ·

لذلك انشغل الموظفون فى محاولات مستمرة للالتجاء الى طريق الضغط على رئاستهم من أجل البقاء بالمدن الكبرى · ولما كان عدد الموظفين الذين يقبلون عن طواعية العمل بالريف محدودا جدا ، فقد أصبحت الوســـاطات الشخصية أمرا طبيعيا فى هذا المجال · ونتج عن هذا تكدس عدد كبير من الموظفين فى القاهرة ، وصارت العاصمة تنفق على الخدمات بدون أى مراعاة للاعتبارات الاقتصادية ، فالضرائب تجبى من القرى وتنفق فى القاهرة · وقد أدى هذا الفصل بين الخدمات والانتاج فيما مضى الى اعاقة عملية التخطيط أو عدم التخطيط نهائيا ·

ﻫ وجو الادارة فى مصر يتاثر بالطبعبهذه العوامل الاجتماعية والحضارية والبناء التنظيمى للمجتمع الريفى · وقد يجد المراقبالأجنبى كثيرا من الغرابة حينما يلاحظ عادات وطباعا يمارسها الموظفون الحكوميون تختلف عن عاداته وطباعه · وذلك حينما يشاهد مثلا أقداح الشاى والقهوة وأكواب المثلجـات تقدم للزوار وأصحاب الحاجات بمكاتب الحكومة فى جميع أوقات العمـل الرسمية · على أن أنماط السلوك الاجتماعى هذه ـ التى تجعل من جو العمل بالمكاتب الرسمية امتدادا لحياة الدور والمضايف ـ يراها المراقب الشرقى على أنها امتداد لتقاليد البيئة الريفية أو العربية بما فيها من كرم وضيافة وتحية ، وقد يكون من العسير القضاء على مثل هذه التقاليد ، وربما لايكون من المناسب أيضا القضاء عليها قبل احداث تغيير جذرى فى القيم الأساسية بالمجتمع ·

ان شدة التماسك الاجتماعى الذى يميز حياة القرية المصرية يحفز الفلاحين على السلوك الجماعى حتى فى الظروف التى تخص فردا أو عائلة بذاتها . فأفراح أى أسرة تعد أفراحا للقرية كلها ، وكذلك تكون الأحـداث التى تنزل بواحد من أبنائها حيث يتكافل الجميع فى رد الأذى وفى مشاطرة الأحزان .

وهكذا يتصرف أهل القرية كأسرة واحدة مترابطة فى السراء والضراء، ويتباهون ويتفاخـرون بمن يحصل منهم على درجـة علمية أو يرقى الى منصب كبير .

وامتدادا لهذا الشعور بالمشاركة العامة ، يتوقع أهل القرية ممن يصادف منهم نجاحا أو منصبا مرموقا أن يكون بارا بالجميع خيرا بهم ، وأن يكون نجاحه لصالح القرية يستفيد منه كل ذى حاجة أو طلب . وعلى ذلك فان الحاق الموظف الكبير لأهل قريته فى الوظائف التى يهيمن عليها لا ينظـر اليه على أنه خروج على الأصول الواجبة الاتباع لكفاءة الادارة ، ولكنـه ظاهرة متوقعة تكاد تكون حقا لهم . وبالتالى فان احجام أحد كبار الموظفين عن مساعدة أهل بلدته وتفضيلهم على غيرهم يعد من وجهة نظرهم خروجا عن المتوقع وتنكرا منه لأهله ولبلدته . والمثقفون يبدون استياءهم من هـذه التقاليد والأنماط المتوارثة ، لأنها تؤثر فى الحياة العامة والخاصة عـلى السواء .

ويصف أحد الباحثين هذا الحال بقوله :

« كلنا يشكو من عدم شعور الموظف بالمسئولية وأهمية الوقت ، وعـدم اكتراثه بالمواعيد ، وقلة مثابرته ، وانخفاض مستوى الدقة فى انتاجه ، مع بطئه الشديد وهلم جرا . وكلنا يعلم أيضا أن كل هذه الصفات ما هى الا امتدادا لعادات المجتمع الريفى فى حياة أكثر تعقيدا ، أى حياة المدينة (١)»

ويبدو أن أنماط السلوك والقيم الريفية القوية سوف تستمر فى احداث

---

(١) عبد المنعم شوقى : « الادارة التنفيذية وأثرها فى أداء الخدمات العامة » ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشكلات الادارية ، ( القاهرة : دار المعارف ، ١٩٧٠ ) ص ٥٧ .

آثارها بالإدارة ما دام الناس بالمناطق الريفية مضطرين الى التعامل المستمر مع الحكومة وزيادة مطالبهم منها ، والى الاتصال بالموظفين العموميين لقضاء حاجاتهم وانجاز مصالحهم . وفضلا عن هذا فان الحكومة تختار موظفيها من بين سكان تلك المناطق ومع استمرار الاعتماد على هـذا المصدر يبقى الموظفون فى مكاتب الحكومة متأثرين بهذه الاعتبارات .

## ٢ - الأسرة :

يمكن أن نصف المجتمع المصرى بأنه مجتمع توجهه التقاليد (١) . حيث يميل السكان بالمناطق الريفية الى تكوين مجتمعات متجانسة ومستقرة مرتبطة ارتباطا وثيقا بالأرض التى يزرعونها ، ويخضعون لتقاليد راسخة متوارثة . والصلات العائلية الوثيقة التى تربطهم تتحكم فى طريقة حياتهم وتملى عليهم أنماط سلوك والتزامات معينة لا يستطيعون منها فكاكا . ومن ثم فان التخلص من سلطان الأسرة أو التحول عن الانتماء اليها لا يمكن أن يتم دون ترك آثار عميقة فى حياة الفرد ، ذلك لأن أنماط السلوك الاجتماعى الذى تتبعه الأسرة ومقوماته تبقى غالبا مستقرة دون تغيير يذكر . ونظرا لأن الأرض تعنى الثروة ، فان مكانة الشخص تتحـدد بمدى ما يقتنيه من أرض ، ومركزه الاجتماعى يرتبط بها الى حد كبير .

---

(١) يقسم دافيد ويرمان المجتمعات من حيث طبيعة أفرادها الى : Tradition Directed, Inner Directed and Other Directed ويصف النوع الاول Tradition Directed بأنه محافظ تستمر فيه العلاقات على مر الاجيال دون تغيير ملحوظ . وفيه يتأقلم الافراد مع علاقات السلطة التى تحددها الاعمار أو الجنس بين أفراد الاسرة أو القبيلة أو العشيرة ، وتتحكم الحضارة فى السلوك بدرجة ملحوظة . وانه وان كانت القواعد والانماط التى يتبعها الافراد غير معقدة ويستطيع الصـغار اكتسابها خلال التنشئة ، الا أن هذه القواعد والانماط تحكم العلاقات بين الافراد فى الاسرة . ويلاحظ كذلك أن المجهود الموجه نحو اكتشاف حلول للمشكلات المعمـرة كمشكلات الزراعة والصحة ضئيل جدا . وعلى الرغم من أن دور الفرد محدود فى اطار التقاليد المرعية المحافظة الا أنه يحظى بالتقدير والاحترام عمـا يلقاه الفـرد بالمجتمعات المتقدمة . أنظر :

David Riesman and Others: The Lonely Crowd, (New Haven: Yale University Press, 1955), p. 11.

والدور الأساسى الذى تلعبه الأسرة المصرية فى حياة الفرد ، لا فى سن الطفولة فحسب ، ولكن خلال مراحل الحياة المختلفة أيضا ، يجعلها مصدرا أساسيا للقيم والولاء الذى تتصف به الحياة المصرية فى المجتمعات الريفية. ولذلك نجد أن نوع المهنة التى يتطلع اليها الانسان ومركزه بالمجتمع ، وطريقة اختياره لزوجته ، ونوع تعليمه ، كلها أمور تتقرر بمدى الثروة والجـــاه والسلطة التى تتمتع بها أسرته · ويبدو التماسك الجماعى المتين - وربما العداء للجماعات الأخرى - كعنصر هام فى وجود الكثير من الجرائم الناجمة عن صراع الدم والثأر التى تأخذ مكانها بالمجتمع · وأنمـاط السلوك هذه موروثة من ناحية ، ومكتسبة من ناحية أخرى وهى قائمة على أساس التدرج الهرمى ، وتعكس الى حد كبير نوع السلوك البادى فى شبه أنواع من الطقوس والقواعد المرعية · ذلك لأن عملية التنشئة بالريف المصرى تتميز بنوع من السيطرة والتحكم · ودور الأب والأم فى مجتمع القرية لا يقتصر على مدى ما يمكن أن ينقلاه الى أبنائهم من تجارب وخبـــرات ، ومـــدى مسئوليتهما عن نقلها اليهم ، بل يتعدى هذا الى سلطتهما فى الأمر والالزام بالطـــاعة ·

ويقول الدكتور حامد عمار ان احدى الخواص الهامة التى تحـــكم البناء الاجتماعى فى القرية المصرية ، هى المنزلة والاحترام اللذان يحظى بهما الشخص الذى يلعب دور الرئيس ، والسلطة التى يستمتع بها · وهو عادة مختار على أساس السن الى جانب المقدرة على الكلام والمناقشة الجيدة، وعوامل أخرى كالمركز الاجتماعى والمنزلة · وهذا النمط الذى يميز عـادة سلطة الأب فى نطاق الأسرة ، يتمثل أيضا فى سلطة أكبر الأشخاص القادرين بالعائلة أو رئيس القبيلة ، وفى مجالس القرية التى تظهر تلقائيا دون أى تكوين رسمى (١) ·

ان السلطة المطلقة للأب على أولاده مرجعها التقاليد وانماط السـلوك المرعية داخل الأسرة وشعور الأب بانتمائهم اليه · يعزز هـــذا ما جاء به القرآن من اقرار لحقوق الآباء وتنظيم لعلاقاتهم بالأبناء · ذلك أن احتـرام

---

1) Hamed Amar : Growing up in an Egyptian Village : Silwa, Province of Aswan, (London : Routhledge and Kegan Paul, Ltd., 1954), p. 28.

الأبناء للآباء أمر تدعو اليه تعاليم الدين الاسلامى ، ومعصية الآباء من الخطايا التى يتعين على الأبناء تجنبها .

هذه الأنماط الحضارية السائدة جميعها تكسب مشكلات مصر المعاصرة - مثل مشكلات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وتوزيع السكان ونمو عددهم ، ومشكلات الادارة العامة ، معظم خصائصها . وعلينا أن نرى مدى انعكاس هذه الأنماط على البيروقراطية الحكومية .

**ليس من المستغرب أن نرى الجهاز الحكومى يماثل هذه الجماعات البدائية بالقرى والنجوع . وان سلوك العاملين داخل المنظمات متاثر الى حد كبير بسلوكهم داخل التنظيم الأسرى أو القبلى أو البناء الاجتماعى كله ، حيث يتولى الوالد أو شيخ القبيلة أو الرئيس الأعلى السيطرة الكاملة ويجمع زمام السلطة فى يده . ومن السهل تبعا لذلك أن نفهم السمات الهامة للسلوك الادارى أو التفاعل الحادث داخل المنظمات الحكومية خلال الطريقةالتى يعامل بها الموظفون بعضهم بعضا . وهو ما يشبه الى حد كبير ، وفى كثير من الأحيان ، العلاقات التى تنشا بين الآباء والأبناء . فغالبا ما نلاحظ وجود نمط منطقى للاتصالات يهتم كثيرا بالمظاهر والشكليات ، ويراعى انواعا من السلوك التى تعكس مظاهر الخضوع والاستسلام لمشيئة الرئيس والتمشى مع آرائه . وهذه الطريقة فى السلوك تقلل بدون شك فرص الاحتكاك والخلاف. فالموظفون عادة ميالون الى قبول وجهات نظر رؤسائهم، والى عدم معارضتهم فيما يرونه أو يفعلونه ، بصرف النظر عما اذا كان المرءوس مقتنعا او غير مقتنع (١) .**

ولما كان الأب هو الذى يتخذ القرارات فى الأسرة ويبت فى المشكلات التى تتعرض لها ، فان فرصة اشتراك افراد الأسرة فى تقرير الأمور ضئيلة جدا . وتنعكس هذه الظاهرة فى المجتمع الوظيفى أيضا حيث يحظى الرئيس بالتجله والاحترام وينفرد بالأمر والنهى ، ويتوقع الطاعة دائما من مرؤوسيه فالملاحظ أن الموظفين يتجنبون بقدر الامكان توصيل الأنباء السيئة للرئيس ، وقلما يتيح لهم فرصة المشاركة فى اتخاذ القرارات .

---

(١) هذه الحقائق تؤيدها ايضا النتائج التى توصل اليها برجر فى دراسته عن البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة ، انظر :
Morroe Berger : Op. Cit., pp. 146-164.

ليس بغريب اذا أن نرى الاتجاه الى حل المشـــكلات وتقرير الأمور المتصلة بالعمل لا يكون سبيله التفاهم وتبادل وجهات النظر المختلفة ، وانما يتم عادة يدفعه الى سلطة أعلى ارضاء لنزعة الرؤساء فى التحكم وتركيز السلطات • وغالبا ما يصل الأمر فى النهاية الى قرارات فى مسائل عادية أو مشكلات روتينية صادرة من الرؤساء فى قمة الهرم التنفيذى • وهكذا نجد الرئيس فى النظام الحكومى المصرى يلعب دورا هاما كفيصل وحكم نهائى• وهذه احدى السمات التى تميز الادارة فى مصر عنها فى الدول الغربية •

وكما أن الأنباء السيئة تقــلق بال رب الأسرة وتزعجه ، الأمر الذى لا يرغب فيه أفراد الأسرة ، فهكذا يبدو الحــال أيضا بالنسبة للرؤســاء • فالملاحظ أن الموظفين يتجنبون بقدر الامكان توصيل الأنباء السيئة للرئيس، وأن فعلوا نقلوها بصورة مخففة تقل معها فرص غضبه التى قد تنقلب الى ثورة على ناقل الخبر •• ومن المألوف تصفية أنباء العمل السيئة بقدر الامكان ، وربما حجبها عن الرئيس خلال العملية الاخبارية •

ويتوقع الجمهور عادة من الأشخاص الذين بيدهم السلطة أن يستعملوها بعنف ، والتجاء هؤلاء الأشخاص الى استعمال السلطة أمر مألوف دائما • وذلك لأن المصريين قد تعودوا على هذا النوع من الحياه الذى تمارس فيه السلطة بطريقة أوتوقراطية او تعسفية ، سواء أكانت سلطة رب الأسرة أم مالك الأرض ، أم سلطة الموظف الحكومى • ولكثرة ما قاسوه على يد موظفى الدولة من اهمال وتعالى وسوء معاملة ، تعودوا أن يسيئوا الظن بهم ، وأن يفوضوا الأمر لله كلما خامرهم الشعور بالظلم أو سوء المعاملة خوفا من بطش الموظفين أو تعسفهم •

ليس بمستغرب اذا أن نجد كفاية الأجهزة الحكومية وصلاحيتها مرتبطة ارتباطا وثيقا بالأشخاص الذين يشغلون المناصب المختلفـــة فى الهيـــكل الحكومى ، وليست قائمة أساسا على تنظيم هذه الأجهزة كأشخاص معنوية تعمل بانتظام وهدفها الوفاء بالخدمات العامة بصرف النظر عن الأشخاص•

ولا شك أن مثل هذه الاتجاهات تعوق الادارة الحسنة ، وقد تؤدى الى انهيار المنظمة التى تقوم على الفرد لأن الأشخاص يذهبون وينقلون ، أما التنظيم فهو مستمر وباق •

### ٣ ـ الطبقات الاجتماعية :

كان التكوين الاجتماعى للمجتمع المصرى دائما متميزا بطابع طبقى· وعلى الرغم من أنه يتصف بشىء من المرونة الاجتماعية وعدم وجود فواصل طبقية منيعة ، الا ان الخطوط الفاصلة بين الطبقات كان يمكن تمييز معالمها بسهولة ·

وعند قيام الثورة كان يوجد فى مصر ثلاث طبقات متميزة :

( ا ) طبقة الأثرياء ·

( ب ) الطبقة المتوسـطة ·

( جـ ) طبقة الفقـراء ·

وكان البيروقراطيون عادة أسـخياء فى تعاملهم مع ذوى الجـاه والسلطان وافراد الطبقة المحظوظة · وبينما كانوا يتساهلون أو يتباطئون فى استعمال السلطات المخولة لهم قانونا ازاء هذه الطبقة ، نجدهم متصـفين بالعنف والعنت والاستبداد متى كان الأمر متعلقا بأحد أبناء الطبقة الفقيرة من الفلاحين والعمال · ومن النادر أن نستدل على حادث قبض فيه على أحد كبار الملاك لاستيلائه على مواشى أو محصول أحد الفلاحين ، بينما نجد أن الفلاحين كثيرا ما كان يقبض عليهم لتهم تافهة يرميهم بها كبار الملاك عن حق أو عن باطل ·

على أن هذه المشكلات التى كان يقاسى منها الفلاحون والعمال تبـدو اقل سوءا من طريقة الحياة التى فرضت عليهم والتى أدت الى حرمانهم من تنمية أنفسهم ماديا وفكريا · فعلى الرغم من انهم كانوا احرارا ، وبعضهم كان يمتلك بعض الأرض الا أنهم كانوا يعيشون فى فقر مدقع وجهل تام · وكانوا أشبه بعبيد أذلاء يعيشون فى عصر النهضة والتقدم التكنولوجى وليس لهم نصيب فيه · وفى ظل هذا النظام الاجتماعى الذى كان يفترض فيه تهيئة فرص متساوية لجميع المواطنين ، بقى الفلاحون والعمال جهلة متخلفين · وحتى نظم الزراعة والفلاحة بدت أزلية موروثة عن القرن العاشر ·

وعلى الرغم من أن الفلاح أو العامل كان يستمتع بحريته المدنية ، فان الطبقتين الأخريين كانتا تنظران اليه بازدراء واحتقار ، حتى بدا كأنه معزول عن المجتمع · وبذلك لم يكن الفلاح محروما من مخالطة الطبقة الغنية أو

الاتصال بها وحدها ، وانما كان هذا حاله أيضا مع أبناء بلده الذين أوتوا شيئا من التعليم أو اليسار · وهكذا وجد الأشخاص الذين كان يمكن أن يكونوا على جانب من المودة معه يشيحون عنه بوجوههم متى أوتوا شيئا من التعليم أو الرخاء ·

والشبه هنا كبير بين فلاح ما قبل الثورة والفلاح الفرنسى قبل الثورة الفرنسية · اذ يصف دى توكوفيل الفلاح الأخير بقوله :

« وعلى الرغم من أن طبقة النبلاء والطبقة المتوسطة كانتا تسيران فى اتجاهات مختلفة الا أن سلوكهما كان متشــــابها فى أمر واحد ، فقد انتهى الأمر بالطبقة البورجوازية الى أن أصبحت منعزلة عن الجماهير شأنها شأن طبقة النبلاء · ولم يقتصر الحال على انعزال أفرادها عن الجماهير ، بل كانوا يغمضون عيونهم عن كل مصائبهم بدلا من مشاركتهم اياها · وبدلا من محاولتهم التخفيف من وطأة المظالم الاجتماعية المشتركة بينهم ، عمد بعض أفراد الطبقة البورجوازية الى خلق أنواع جديدة من المظالم التى تعود عليهم شخصيا ببعض المزايا · وفى الواقع كان هم أعضاء هذه الطبقة الحصول على ميزات شخصية ومعاملة من نوع خاص ، مثل حرص أى نبيل على الاحتفاظ بالمزايا التى يستمتع بها » (١) ·

ولعل أبرز آثار هذا الوضع الاجتماعى الظالم فى مصر هو انقســـــام المجتمع على نفسه الى فئتين تتبادلان الحقد والكراهية والنقمــــة ، الطبقة الميسورة تزدرى وتترفع عن مخالطة الطبقة المحرومة ، والأخيرة تقـــاوم الأولى باستمرار ، وكلتاهما تتربص بالأخرى الشرور وعلى استعداد للتنكيل بها متى سنحت الفرصة ·

ومن النـــــاحية الادارية ، فان الطبقة الفقيرة التى حرمت من العلم والمكانة الاجتماعية والاقتصادية بقيت خارج الوظائف الحكومية الهـامة ، واقتصر عمل أبنائها على الوظائف الدنيا · وبحكم وضعها الاجتماعى لم تكن تمارس أى دور رقابى شعبى على أجهزة الخدمات ، بل انها لم تكن قادرة على ممارسة هذا الدور · ولم يكن موقف الحكومة منها أقل سوءا ، فقد كان

1) Alexis De Tocqueville: The Old Regime and The French Revolution, Trans, by S. Gilbert, (N. Y.: Doubleday Co. Inc., 1975), p. 136.

حظ هذه الطبقة من الخدمات الحكومية يكاد يكون معدوما ، وأفرادها لا يطلبون هذه الخدمات وان كانوا فى أشد الحاجة اليها ·

## ٤ ـ الدين :

منذ فتح العرب مصر فى عام ٦٤٢ م ، شهدت عصورا من الحكم الدينى كان الاسلام خلالها وثيق الصلة بالدولة والحكومة ، ولم يكن من السهل التفرقة بين الأمور السياسية والدينية · ولم يكن هذا الاتجاه جديدا على مصر ، فقديما قامت صلات بين الدولة والدين فى عهد قدماء المصريين حيث كان فرعون الها وحاكما فى الوقت نفسه ·

وقد بدأ الاتجاه الى الفصل بين السياسة والدين فى مصر مع موجة الحضارة الغربية التى وردت فى عصر محمد على ، وكان من أثر التزمت وترجمة الاسلام الى معانية الضيقة أن قامت جماعة من المفكرين المسلمين المتحررين بالجهر بآرائهم المتطورة التى نضجت خلال سنين عديدة · وبرز خلال هذه الفترة السيد جمال الدين الأفغانى ، والشيخ محمد عبده من أئمة المفكرين المنادين بتبصر معانى الاسلام السامية وحقيقة مقاصده بذهن متفتح واصلاح نظام التعليم ·

ثم أدى انقضاء الخلافة كأساس من أسس التنظيمات الاسلامية الى كثير من الفصل بين الأمور السياسية والدينية ، والى التحول عن بعض التقاليد الاسلامية فى الحكومة · وكانت الخلافة كنظام قد أخذت فى التدهور والذبول حتى قضى عليها كمال أتاتورك فى سنة ١٩٢٤ · وكان لهذا الحادث رد فعله الكبير فى مصر التى كانت ما زالت مرتبطة بتركيا روحيا ·

وقد ظهر فى الحكومة جهازان هامان يمثلان التراث الاسلامى وأثره فى التنظيم الحكومى : الأول : وزارة الاوقاف ، والثانى كان يتمثل فى المحاكم الشرعية التى ألغيت بعد قيام الثورة وأحيلت اختصاصاتها الى المحاكم المدنية التى تطبق القانون المدنى عادة ، الا فى بعض الأحوال الخاصة حيث تطبق نصوص الشريعة الاسلامية كما هو الحال بالنسبة لمسائل الزواج والميراث ·

---

(١) من مظاهر التحايل باسم الدين الذى لجأ اليه الملك السابق للحصول على كسب سياسى وتأييد شعبى أنه ادعى الورع والتقوى ، وأطلق لحيته وزعم أنه خليفة المسلمين ، ولبس لهذا الدور لباسه بقصد ايهام الجماهير وخداعها ·

ويبدو أن حالة الاضمحلال والهوة السحيقة التى ترد فيها مصر خلال حكم الملك السابق كانت من العوامل التى أدت الى توسله بالدين للتحايل على الحصول على تأييد الشعب (١) • كما ساعد سوء الأحوال فى نهاية حكمه على ازدهار غير عادى لبعض المنظمات الاسلامية ، وخاصة جماعة الاخوان المسلمين . التى تمكنت من طريق التسلط على أفكار الكثيرين ، واستغلال الاتجاهات الدينية لديهم من جمع عدد كبير من الأتباع فى تنظيماتها • وقد تحولت هذه الجماعة عن هدفها كجمعية دينية خالصة الى جماعة تتبنى بعض الأهداف السياسية ، وغايتها تولى مقاليد الحكم ، ثم تطورت الى جماعة عسكرية وارهابية فى الوقت نفسه ، مما أدى الى حلها والقضاء على كل نشاط لها فى عام ١٩٥٤ • وقد يعبر هذا عن اتجاه الحكومة نحو الفصل بين الامور السياسية والامور الدينية واهتمامها بالتركيز على الأهداف المادية للكفاح القومى (١) •

ومع هذا التحول الحكومى فى اتجاه الفصل بين الدين والسياسة بقى منصب المفتى يمثل نوعا من الاتجاهات الدينية فى الحكومة • فهو يمارس وظيفة ذات طبيعة خاصة حيث يقدم الاستشارة الى الجمهور ، والى الحكومة أيضا ، فيما يتعلق بالمسائل الدينية المعقدة • وبعض الموضوعات التى يتناولها لها أثرها المباشر على المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية •

فقد يطلب منه الافتاء عن اتجاه الاسلام بصدد الكفاح فى سبيل تحرير فلسطين ، أو حكمه بالنسبة للفائدة المستحقة على القروض ومقدارها ، ومتى تعتبر ربا ؟ أو رأيه فى ممارسة تنظيم النسل فى الأسرة •• الخ • كذلك تحال أحكام الاعدام اليه من دوائر القضاء الجنائى ليقرها ، ودوره هنا ليس الرقابة على عمل السلطة القضائية وانما التأكد من أن الحكم يتفق وما جاءت به الشريعة الاسلامية •

---

(١) الى جانب اتجاه الحكومة نحو الفصل بين الدين والسياسة - يبدو اتجاهها أيضا الى ابراز الناحية الدينية فى شكل الحكم • فقد نص دستور ١٩٢٣ على أن الاسلام هو دين الدولة الرسمى • وقد وجد مثل هذا النص أيضا فى دستور ١٩٥٦ • ثم أغفل فى دستور ١٩٥٨ الذى جاء إثر الوحدة بين مصر وسوريا ، وأعيد النص فى الدستور المؤقت الصادر فى ١٩٦٤ • وقد عززت المناقشات التى دارت فى مجلس الشعب حول الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية عام ١٩٧١ هذا الاتجاه ، ونصت المادة الثانية منه على أن الإسلام دين الدولة •

على أنه توجد حقيقة هامة ، وهى أن المفتى لا يعمل فى فراغ ، وانما يتصرف عادة فى اطار الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى تمس مصالح الدولة العليا . ومن ثم لم تعد وظيفة الافتاء - باعتبارها عملا دينيا - فى معزل عن الأحوال والظروف المعاصرة والاتجاهات السائدة فى الدولة ، فهناك ميل دائما الى جعل مثل هذه الظروف موضع الاعتبار . ومن ناحية أخرى نجد أنه وان كانت الفتوى التى يصدرها المفتى ليس لها صفة الالزام فان الحكومة والجمهور قلما يهملون شانها .

ان تاثير الدين على المجتمع فى مصر أمر ملموس وواقع . وفى البيئة الاسلامية التقليدية - وخاصة الريف - نجد الحياة الاسلامية مرتبطة الى حد كبير بالاعتبارات الدينية ، ومن ثم نجد ارتباطا كبيرا بين أنماط السلوك والقيم الاجتماعية السائدة وبين الانماط والقيم الدينية . وفضلا عن هذا نجد أن التمسك بالتقاليد والتعاليم الدينية كان الى عهد قريب الوسيلة الأولى للحصول على المكانة الاجتماعية .

وقد ترتب على هذا نتائج هامة . فان عدم فهم البعض مقاصد بعض التعاليم الدينية فهما صحيحا من ناحية وترتيب معظم أوجه نشاطهم فى الحياة العامة على أساس الفهم الخاطىء من ناحية أخرى ، قد أدى أحيانا الى أنواع من الرضا بالقضاء والقدر والتواؤم مع ظروف الحياة وقبولها دون محاولة تشكيلها أو تطويعها لارادة الانسان . وأصبحت بعض العبارات التى لها صبغة دينية مثل « قضاء ومكتوب علينا » ، « هذه ارادة ربنا » تعبر عن الاتجاهات التقليدية لدى بعض الأفراد نحو السلبية وعدم محاولة التغلب على الصعاب والمشكلات والعزوف عن تطويع الأمور لارادتهم . وفى ظل هذه الاتجاهات لا يحاول الفرد عادة التدخل فى مجريات الأمور بعزيمته وارادته ، رادا كل ما يحدث له من خير أو شر الى ارادة الله .

ومن هنا نجد البعض ينظرون الى النجاح فى العمل على أنه مجرد فضل من الله ونعمة ، والى الاخفاق فيه على أنه قبض من الله لرحمته ونعمائه، ويرون أن طاعة « أولى الأمر » واجبة حتما وهى تاتى فى المرحلة التالية لطاعة الله ورسوله .

هذه الاعتبارات وغيرها لها أثرها الملموس فى الادارة العامة بمصر .

فالدين كعامل فعال فى الاقناع يمكن الحكومة وأجهزتها المختلفة من التأثير فى الجماهير ، وتغيير الاتجاهات وانماط السلوك ، وتسهيل عمليات التغيير الاجتماعى · وليس بغريب أن نجد الحكومة تتوسل عن طريق الاقناع الدينى الى دعوة الجمهور لحل بعض مشكلاته الهامة كتنظيم الأسرة ، أو قبول وفهم النظم الجديدة كالاشتراكية والقيادة الجماعية مثلا (١) ·

ومن ناحية أخرى نجد العمل الحكومى يتأثر كذلك بالدين · فنجد مثلا أن شهر رمضان له طابع خاص ، لا فى نواحى الحياة الاجتماعية وحدها ، وانما أيضا فى الادارة العامة · فنلاحظ أن مواعيد العمل الحكومى خلال هذا الشهر ترتب وفقا لمقتضيات الشعائر الاسلامية من صوم وصلاة · ونجد اهتماما ملحوظا من الأجهزة الحكومية المختلفة بتوفير السلع التموينية التى يحتاج اليها الجمهور خلال هذا الشهر ، وربما تحظى هذه السلع بالأولوية فيما يتعلق باستيرادها وما تتكلفه من العملة الصعبة بالنسبة لغيرها من السلع والخدمات ·

---

(١) أدى تطور الفكر فى الغرب الى الفصل بين السلطة الدينية والسلطة المدنية، وأصبحت الكنيسة تسيطر على أوجه النشاط المتصلة باعتقاد وعلاقة الفرد بربه ، وخولت السلطة المدنية حق التشريع والقضاء فى معاملات الناس وحق السيطرة على ما يحفظ نظامهم الاجتماعى وتنظيمه ·

ويبدو الاتجاه الى الفصل بين الدين والسياسة واضحا فى مصر · وقد جاء فى خطاب الرئيس جمال عبد الناصر الى علماء المسلمين المشتركين فى مؤتمر مجمع البحوث الاسلامية ما يأتى :

« كلما كان الدين بعيدا عن السياسة والهوى والغرض ، كانت تعاليم الاسلام واضحة وقوية ومثمرة » · ( الاهرام ١٩٦٤/٢/١٢ ، ص ١ ) ·

وقد اكد الرئيس أنور السادات هذا الاتجاه فى حديث له عام ١٩٧٩ ·

بينما نجد محاولات للزج بالدين فى السياسة فى بلاد أخرى ، فقد نقلت وكالات الانباء أن جمعية العلماء بالباكستان أصدرت بيانا قالت فيه أن القرار الذى اتخذته السيدة فاطمة على جناح بترشيح نفسها ضد الرئيس الباكستانى أيوب خان ينافى تعاليم الاسلام · ( الاهرام ٢٨-٩-٦٤ ، ص ١ ) · ونقلت وكالات الانباء من اندونيسيا أن الرئيس سوكارنو قد عزى أسباب قراره بانسحاب اندونيسيا من الامم المتحدة الى رؤية اشار عليه فيها النبى بضرورة الانسحاب · ( الاهرام ١٩٦٥/١/٢٢ ، ص ١ )

ونخلص مما تقدم الى أن الدين كعامل مؤثر فى الادارة والحكومة له اهميته وأثره اللذان لا يمكن انكارهما · وليس معنى هذا تدخل رجال الدين فى الحكم والسياسة أو العكس ، ولكن المقصود أنه مع الاتجاه نحو الفصل بين الدين والسياسة تبقى تعاليم الدين وأحكامه مؤثرة فى الادارة والحكم·

٥ ـ التعليم :

نجد أن نظام التعليم الذى أدخله دنلوب فى مصر كان قائما على أسس ومبادىء بريطانية · ويقول اللورد لويد فى هذا الصدد · كان مستر دنلوب اسكتلنديا بجميع صفات جنسه ، ومن الصعب وصف ادارته لوزارة المعارف بانها كانت تتسم ببعد النظر أو القدرة على التصور · على أنه بكل تأكيد قد نجح فى الاحتفاظ بمصائر التعليم المصرى بكل أحكام فى قبضته (١) ·

ولم يكن غريبا اذا أن تصبح اللغة الانجليزية والأدب والتاريخ الانجليزى عماد المواد التى تدرس فى المناهج المصرية · وكان من البديهى ألا يكتب النجاح لمثل هذا النظام الأجنبى الدخيل الذى أقر البريطانيون أنفسهم بأخفاقه فيقول لويد : « ان ادخال نظام التعليم البريطانى على مصر كان غير عملى، وخاصة أن هذا النظام قد اتخذ الاعداد للوظائف العامة هدفا له » (٢) ·

وبديهى أن الظروف الاجتماعية والمكانة التى كان الموظف العام يحتلها فى تلك الحقبة قد أسهمت فى تقوية الرغبة لدى الطلبة لينحوا نحو هذا الاتجاه · فقد اتسمت الوظيفة الحكومية بالمكانة والدعة والامان ، وكان الموظف العام يحظى الى جانب راتبه المضمون بالهيبة والاحترام باعتباره ممثلا للحكومة بعكس غيره من أصحاب المهن والحرف الأخرى · ولم يكن يقبل بعد تخرجه فى الجامعة عن العمل بالحكومة بديلا ، أو يسمح لنفسه

---

1. Lord Cromer: Egypt Since Cromer, London: Macmillan and Co. Ltd. 1933), p. 61.
2. Ibid., p. 163.

بالاشتغال بالتجارة أو الصناعة أو الحرف المختلفة ، حتى لو واتته الفرصة أو كانت أسرته تمارس هذا النوع من النشاط (١) ٠

وبالاضافة الى هذا فان سياسة التعليم البريطانية هذه قد أدت فيما مضى الى جعل التعليم وقفا على طبقة معينة من أبناء الشعب القادرين ماليا على تحمل نفقات الدراسة ٠ وبذلك بقيت الجماهير أمية ٠ وليس غريبا فى ظل هذه الحال أن نجد نسبة الأمية فى سنة ١٩١٧ حوالى ٣ر٩١٪ ، بينما كانت هذه النسبة ٧ر٩١٪ فى سنة ١٨٨٢ ، أى أنه فى خلال ٣٥ سنة من الاحتلال البريطانى لم تتحسن نسبة الأمية بين أبناء الشعب فى مصر سوى بمقدار ٤ر٠٪ (٢) ٠ وتدل الاحصاءات على أن نسبة الأمية فى سنة ١٩٤٧ قد بلغت ٧٨٪ (٣) ٠ وفى سنة ١٩٥٠ عكفت وزارة المعارف على سياسة توسعية فى التعليم الابتدائى والثانوى ، سمتها سياسة « الماء والهواء » ، بمعنى أن التعليم ضرورى ضرورة الماء والهواء للفرد ٠ على أن سوء التخطيط والتنظيم ونقص الاستعداد الادارى لتنفيذ مثل هذه السياسة على نطاق الدولة قد أدى الى اثارة الكثير من العقبات والمشكلات فى طريقها ، فلما جاءت الثورة أعيد تخطيط السياسة التعليمية من جديد واصلاح جهاز التعليم بالدولة وتنظيمه٠ وفى سنة ١٩٥٦ تراجعت نسبة الأمية فى مصر الى ٧٠٪ (٤) ٠ وفى عام ١٩٧٦ أصبحت نسبة الأمية ٥ر٥٦٪ (٥) ٠

ولعل أهم ملامح نظام التعليم فى مصر حتى سنة ١٩٥٢ هى حدة الهرم التعليمى فقد كان الهرم يرتكز على قاعدة شديدة الاتساع قوامها المرحلة الأولية والابتدائية ولكنها تضيق بشدة حتى يبدو الهرم مدببا فى المستويات

---

(١) وزارة المعارف : التعليم ، ( القاهرة : وزارة المعارف ، ادارة الشئون

(٢) جمهورية مصر : التقرير السنوى لديوان الموظفين ، ١٩٥٢ ، القاهرة : المطبعة الاميرية ، ١٩٥٣ ، ص ١٤ ) ٠

(٣) احمد زكى محمد : « سياسة التعليم وعلاقتها بالوظائف الحكومية » ، المنظمة العالمية لحرية الثقافة والمشاكل الادارية ، المرجع السابق ، ص ٨١ ـ ٩١ ٠

(٤) وزارة المعارف : التعليم ، ( القاهرة : وزارة المعارف ، ادارة الشئون العامة ١٩٥٦ ) ، ص ٨ ٠

(٥) وزارة التعليم : ورقة عمل حول تطوير وتحديث التعليم فى مصر ، ١٩٧٩ ، ص ١٤ ٠

الأهلى • وبالمقارنة الى ما كان عليه الوضع فى الولايات المتحدة مثلا ، نجد أن واحد فقط من كل خمسة عشر تلميذا بالمدارس الابتدائية بمصر كان يكمل تعليمه الثانوى ، بينما نجد أن النسبة المقابلة فى الولايات المتحدة هى ١ الى ٢ على الأكثر • وكانت النسبة فيما يختص بالتعليم الجامعى أسوأ من هذا• ففى مصر لم تزد نسبة من يلتحقون بالجامعة من خريجى المدارس الثانوية على ١ : ٣٥ ، بينما كانت النسبة المقابلة فى الولايات المتحدة هى ١ : ١٠•

ويبدو جليا أثر هذه الاحصاءات بالنسبة للجهاز الحكومى • فهى تعنى أن فرصة التعيين فى الوظائف الكتابية كانت مقصورة على حوالى ٥٪ فقط من الشبان الذين تنحصر أعمارهم بين ١٥ ، ٢٠ عاما • بينما لا تجد الوظائف الادارية والفنية أمامها معينا أوسع من ١٪ من الشبان الذين هم بين ٢٠ ، ٣٠ عاما (١) •

ان ضيق فرص التعليم هذه لم يكن أساسه ـ كما قد يعتقد البعض ـ الالتجاء الى تطبيق مستويات علمية معينة ، فالعكس صحيح الى حد كبير، ذلك أن فرصة التعليم الثانوى والجامعى بمصر قبل الثورة كانت قائمة ومرتبطة أساسا بمستوى الأحوال الاقتصادية للمواطنين • وهذه حقيقة هامة وأساسية فالقادرون ماليا من أبناء الشعب فقط هم الذين كان يمكنهم مواصلة التعليم فى مراحله المختلفة • وينبنى على هذا ان هرم التعليم فى مصر كان يمثل الى حد كبير التدرج الاجتماعى والاقتصادى القائم ، وقد انعكس هذا الوضع تلقائيا ، وبوضوح فى الوظائف الحكومية •

**وما دامت الفرص المتساوية للتعليم لم تتح لجميع المواطنين ، فقد كانت درجات الكادر الحكومى مرتبطة بنوع الخريجين فى مستويات التعليم المختلفة • وهذا يعنى أن كل فئة فى الحكومة كانت تمثل مستوى اجتماعيا**

---

(١) الاحصاءات الخاصة بمصر أمكن تجميعها من مصدرين : وزارة المعارف : تطور التعليم فى الجمهورية العربية المتحدة ، ( القاهرة : وزارة المعارف ، ١٩٥٨ ) ، ص ٦٨ • الاحصاءات الخاصة بالولايات المتحدة مأخوذة عن :

Donald Kingsley: Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service. (Yellowspring, Ohio: The Antioch Press, 1954), pp. 142-143.

واقتصاديا معينا • ولم يكن من المألوف ، والوضع كذلك، أن يجد ابن الفلاح او ابن العامل ، طريقة فى البناء الوظيفى ليشغل المناصب الادارية المرموقة ، كما لم يكن مألوفا كذلك أن يعمل أبنـــاء الأغنيـاء والموسرين بقـاعدة الهرم الحكومى •

وبعد قيام الثورة ، اتجهت الحكومة الى جعل التعليم فى جميع المراحل حق لكل مواطن • ونفذت سياسة مجانية التعليم حتى التعليم الجامعى • وانشأت مئات المدارس بمختلف مستوياتها • وتوسعت فى انشاء الجامعات• وفتحت أبوابها لقبول الطلاب بأعداد جزافية غير مخططة • فاكتظت الكليات - وخاصة الكليات النظرية - بعشرات الآلاف من الطلاب • ويكفى أن نذكر أن السنة الأولى بإحدى كليات الحقوق فى عام ٧٨/٧٩ كان مقيدا بها قرابة ستة آلاف طالب •

ولما كان التعليم الجامعى قد أصبح متاحا لكل راغب فيه ، فقد اتجهت الحكومة الى تنسيق القبول بالكليات وفقا للمجموع الذى يحصل عليه الطالب فى امتحان شهادة الثانوية العامة • وقام مكتب التنسيق الجامعى بمهمة توجيه الطلاب وفقا لذلك الى الكليات التى تقبل بها هذه المجاميع ، وذلك بصرف النظر عن اتجاهات الطالب أو استعداده أو ميوله ، وبصرف النظر عن رغبته الأولى فى معظم الأحيان • ذلك أن المجموع هو الذى يحدد بالدرجـة الاولى نوع الكلية التى يلتحق بها الطالب •

واستكمالا للسياسة الاشتراكية هذه فى مجال التعليم ، اتجهت الدولة الى تحمل مسئوليتها فى تعيين جميع الخريجين بالحكومة والقطاع العـــام• وهكذا اكتملت حلقات نظام توظف سيىء ، أدى الى عدد من النتائج السلبية، نجمل أهمها فيما يلى :

١ - اتجه التعليم الجامعى لأن يصبح نظاما جماعيا ، يركز عـلى الكم لا على الكيف ، وأصبحت المهمة الأولى للجامعات امتصاص اكبر عدد من حملة شهادة الثانوية العامة سنويا ، حتى لا يتحولون الى مشكلةسياسية يتعين على الدولة أن تواجهها نظرا لما كان يسببه عدم التحاق الطلبـــــة بالجامعات من قلق وتوتر لهم ولأسرهم •

٢ ـ أصبح التعليم الجامعى عبئا واضحا على نظام التوظف بالدولة، نتيجة التزام الأخير بامتصاص جميع الخريجين بصرف النظر عن مدى حاجة العمل والانتاج اليهم ، ومدى ملاءمتهم للوظائف التى يوزعون عليها ، أو رغبتهم فيها ٠

٣ ـ انفصال خطة التعليم الجامعى عن خطة التنمية القومية بقطاعاتها المختلفة ٠ واتجاه التعليم نحو الكليات النظرية ٠ وانخفاض مستوى التعليم بالكليات العملية بسبب ضخامة الطلاب مقابل النقص فى أعضاء هيئة التدريس والامكانات العملية ٠

٤ ـ ضعف الاقبال على التعليم الفنى ٠ وعلى الرغم من أن نسبة الطلاب المقبولين بالمدارس الثانوية الفنية الى زملائهم المقبولين بالمدارس الثانوية العامة هى ٥٧٪ الى ٤٣٪ عام ١٩٧٩ ، الا أن الاتجاه الى الالتحاق بالتعليم الفنى ما زال ضعيفا ، وهذه النسبة يجب أن تتزايد عاما بعد عام لامكان تخريج الأعداد المناسبة من الكوادر الفنية المختلفة التى تحتاجهم قطاعات العمل والانتاج ، وحتى يمكن التخفيف عن كاهل التعليم الجامعى (١)

٥ ـ الاحباط الذى يصيب الشباب ، نتيجة عدم المشاركة فى اختيار نوع التعليم ونوع العمل الذى يرغبونه ، وما يترتب على ذلك من مشاعر عدم الرضا وفقد الحماسة فى العمل ، واحساس الشباب بالضياع ، وتفشى الاتجاهات السلبية ٠

٦ ـ تكدس أعداد ضخمة من العمالة الزائدة بأجهزة ومنظمات ليست بحاجة اليها ٠ مما أثر على كفاءة الانتاج واقتصادياته نتيجة دفع مرتبات لعاملين لا عمل لهم ٠

---

(١) وزارة التربية والتعليم . ورقة عمل حول تطوير وتحديث التعليم فى مصر ، ١٩٧٩ ٠

# الفصل الثانى

# الادارة المقارنة

الواقع أن الادارة المقارنة هى امتداد لتطبيق فكرة المنهج الايكولوجى فى دراسة الادارة العامة على أساس مقارن ، حيث يمتد البحث الى أنماط الادارة بالدول المختلفة وابراز خصائصها ومميزاتها والعوامل المؤثرة فيها بكل دولة ٠

وقد ظهرت الادارة المقارنة حديثا ، وكانت مرتبطة بالادارة الدولية ٠ وكانتا تدرسان معا تحت عنوان واحد هو « الادارة الدولية والمقارنة » ٠

الا أنهما بداتا تنفصلان ويستقل كل منهما عن الأخرى كميدان للبحث والاستقصاء ٠ ونرى أن هذا الفصل أصوب من الناحية العلمية والعملية ، فهناك فارق جوهرى بين الاثنين ٠ فالادارة الدولية نوع من أنواع الادارة خاص بالمنظمات الدولية له أساليبه وقواعده ومشكلاته ، أما الادارة العامة المقارنة فهى فرع من دراسات الادارة العامة واتجاه من اتجاهات البحث فى ميدانها بالدول المختلفة ، وليست نشاطا معينا منها أو أسلوبا خاصا فى

تطبيقها • أى أن الأولى ميدان لتطبيق الادارة فى مجال منظمة دولية لها سمات ومعالم خاصة ، والثانية مجال من مجالات الاستقصاء والبحث فى الادارة العامة بالدول المختلفة من أهدافه الوصول الى الأصول والقواعد التى لها صفة الشمول والعمومية •

على أن الفصل بينهما فى الدراسة لا يتعدى الفصل بين أى ميدانين من ميادين دراسة الادارة ، فالرابطة قائمة بينهما فى الحقيقة ، والتفرقة فى الدراسة يجب أن يصاحبها فهم لهـــذه الرابطة • أى يجب الربط بينهما بالدرجة التى يستحسن بها الربط بين جميع ميادين الادارة • ويزيد من وجوب هذا الربط وأهميته أن المنظمات الدولية ، وهى مجال تطبيق الادارة الدولية ، قامت وما زالت تقوم بكثير من الدراسات والجهود الرائدة فى مجال الادارة المقارنة •

ولما كنا قد تعرضنا للادارة الدولية فى الفصل الثانى ، فاننا سنتناول هنا موضوع الادارة المقارنة •

الواقع أن دراسات أرسطو للدساتير المتعددة (١) ، أو ما سبقها أو لحقها من دراسات مباشرة للنظم السياسية التى قام بها اكسانفون وأفلاطون، أو وصف الحكومات الذى جاء عرضا ضمن ما قام به الرحالة أو المؤرخون أمثال هيرودوت أو ابن بطوطة أو ماركوبولو ، يمكن اعتبارها النواة الأولى لفكرة المقارنة فى مجالات السياسة والحكومة والادارة ، وان كانت تبعد كثيرا عن الدراسات المقارنة كما نتصورها اليوم ، والتى بعدت عن السرد التاريخى والأسلوب الوصفى وبدأت تلبس ثوبا علميا وعمليا •

**دور الأمم المتحدة**

ولعل فى مقدمة الاعتبارات التى ساعدت على الاهتمام بدراسة الادارة المقارنة فى الوقت الحاضر قيام برامج المعونة الفنية المختلفة ، سواء ما كان

---

(١) درس أرسطو ١٥٨ دستورا قام بتحليلها واستخرج منها ١٨ شكلا لانظمة الحكم • وقد فقدت دراسات الدساتير هذه ولم يعثر منها الا على دستور اثينا الذى وجد فى مصر ، وقد ترجمه الدكتور طه حسين ، ونشر بعنوان « نظام الاثينيين » •

منها ثنائيا "Bilateral" ، أو ما تقوم به الهيئات الدولية المختلفة · هذه البرامج أدت الى الاهتمام بالدول التى تتلقى هذه المعونات والى الالتفات لدراسة أحوالها ومجتمعاتها واقتصادياتها وأنظمتها الادارية ·

وقد كان للأمم المتحدة بالذات فضل كبير فى تطور الدراسات المقارنة فى مجال الادارة · فقد تبين أثناء تنفيذ برامج الأمم المتحدة فى مجـــال المعونة الفنية بالدول النامية ، وجود ارتباط وثيق بين نجاح مشروعات المعونة الفنية وبين الطريقة التى تدار بها المشروعات ومستوى الكفاية الادارية فى كل دولة · كما تبين أن المشكلات الادارية ، والمعايير التى تحكم العمليـــة الادارية والقيم التى تؤثر فيها ، وأنماط السلوك الوظيفى تختلف من بيئـة الى أخرى باختلاف العوامل والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية التى تتفاعل بطريقة وبدرجة مختلفة فى كل موقف (١) ·

ومن أجل هذا انصرف اهتمام خبراء الادارة العامة بالأمم المتحـدة – ومعظمهم من أساتذة الادارة العامة بالجامعات – الى دراســة النظـم والأساليب الادارية المختلفة فى بلاد متعددة والى محاولة الوصول الى مداخل علمية للدراسات المقارنة "Methodology".

والواقع أن هناك مجالين مختلفين يعتبران الشغل الشـــاغل لدارسى الادارة العامة المقارنة ·

المجال الأول : دراسة الادارة العامة بطريقة مقارنة ، بمعنى تجميـع البيانات المختلفة عن الأنظمة المختلفة فى البلدان المختلفة ·

والمجال الثانى : دراسة الأساليب العلمية التى يمكن استخدامها فى الدراسات المقارنة ، ومحاولة تصميم الجداول والنماذج والاستمارات التى تيسر جمع المعلومات بطريقة يمكن معها القيام بمقارنات علمية ذات نتـائج موضوعية ·

ونحن اذا استعرضنا ميدان الادارة المقارنة اليوم فسوف نجد أن هناك ثلاثة مجالات يعالجها بالبحث المهتمون بشئون الادارة العامة المقارنة ·

---

1. United Nations: Standards and Techniques in Public Administration, (New York: United Nations, ST/TAA/1, 1958).

المجال الأول : صلب الدراسات المقارنة ٠

المجال الثانى : دراسة وبحث الأســـاليب التى يمكن أن تستخدمها الدراسات المقارنة ٠

المجال الثالث : دراسة الدراسات المقارنة ، مثل حصر وتقويم المـادة العلمية فى هذا المجال ، ودراسة الاتجاهات المختلفة التى ظهرت فى ميدان دراسة الادارة العامة المقارنة ٠

ونود هنا أن نبرز أنه وان كانت هناك رابطة وثيقة بين الدراســـات المقارنة فى العلوم السياسية ، وخاصة دراسات الحكومات المقارنة ، وبين دراسة الادارة المقارنة (١) ، فاننا سنركز على بحث واستعراض تطورات الدراسة فى الادارة العامة المقارنة أساسا ٠ وهذا يستلزم أحيانا النظر فى تطور الدراسات المقارنة السياسية والاجتماعية بالقدر الذى كان لها فيـه أثر على تطور الدراسات المقارنة فى الادارة العامة (٢) ٠

---

1. A. Diamant : The Relevence of Comparative Politics to The Study of Comparative Administration, (Administrative Science Quartery, June, 1960).

(٢) للاستزادة فى بحوث الحكومات المقارنة ودراستها ، أنظر على سبيل المثال محمد فتح الله الخطيب ٠ دراسات فى الحكومات المقارنة ، ( القاهرة : دار النهضة العربية ١٩٦٦ )

Herman Finer : The Theory and Practice of Modern Government, (N.Y.: Henry Halt and Co., 1976).

Morestin Marx : Foreign Governments (N.Y. : Prentice Hall, Inc., 1975).

## اولا : الدراسات والبحوث المقارنة

ادى التقدم العلمى ، ونمو وسائل الاتصال ، وتشابك المصالح الدولية، وازدياد التعاون بين الدول المختلفة بالضرورة الى انطلاق الدراسات الاجتماعية خارج حدود بلادها ممتدة الى الظواهر المختلفة التى تؤثر فى مجتمعات العالم · وقد كان لظهور الدول النامية كمجموعة هامة على مسرح المجتمع الدولى أثره الكبير فى الاهتمام بدراسة هذه المجتمعات ، والتغيرات المستمرة التى تاخذ مكانها فيها ·

والدراسات والعلوم السياسية والادارية وثيقة الصلة بالدراسات والعلوم الاجتماعية والنفسية والسلوكية والأنثربولوجية · وقد كان للتقدم الذى لاقته هذه العلوم منذ أواخر العشرينات ، اثر كبير فى أسلوب الفكر والبحث فى العلوم السياسية والادارية التى بدأت تاخذ فى اعتبارها المقومات الاجتماعية والنفسية والاقتصادية والتاريخية التى تؤثر على النواحى السياسية والادارية فى مجتمع ما فتعطيها لونا خاصا وخصائص متميزة ·

والدراسات والبحوث المقارنة فى الادارة ان هي الا حصيلة المعلومات والبيانات والتقارير والكتابات التى تدرس الادارة العامة بطريقة مقارنة · وهذه الدراسات اما دراسات مقارنة تاريخية ، واما دراسات مقارنة معاصرة ·

فالدراسات المقارنة التاريخية هى التى تعالج بالبحث والدرس هيكلا اداريا أو تنظيما اداريا أو سلوكا اداريا ، أو أى جانب من جوانب الادارة كان قائما فى حقبة سابقة من حقب التاريخ · ومثال ذلك دراسة الاختيار والترقى فى الصين القديمة (١) ، أو استعراض نظام الحكم المحلى فى مصر الفرعونية (٢) ، أو التعرض لبعض التنظيمات الادارية فى العصور

---

1. E. A. Kracke Jr.: Civil Service in Early Sung China, 960-1067, (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1953).

(٢) محمد زيتون · الادارة المحلية فى مصر من خمسة الاف سنة لليوم ، ( دار المعارف ١٩٦٠ ) ·

الوسطى (١) أو فى صدر الاسلام (٢) ، أو دراسة نظم العاملين بانجلترا خلال القرن التاسع عشر (٣) ، وما الى ذلك من البحوث . وبعض هـــذه البحوث جاء يعالج الموضوعات الادارية صراحة ، وبعضها يعالجها ضمنا ابان معالجة التطورات التاريخية أو السياسية أو الاجتماعية المختلفة (٤).

ونود هنا أن نقرر أن دراسة هـــذه النظم وان كانت تاريخية بالمعنى الزمنى ، فان لهذه النظم آثارا وسمات تتصف بها النظم الحالية والتى ان هى فى الواقع الا امتداد للماضى متأثرة بما تركه عليها من آثاره ، ومن التفاعلات والخبرات .

أما الدراسات المقارنة المعاصرة فهى التى تدرس تنظيمات ادارية قائمة فعلا أو مشكلات ادارية معاصرة وهى الأكثر شيوعا .

وهذه التفرقة بين تاريخية ومعاصرة تفرقة بالنسبة للزمن الذى تنصب عليه الدراسات . أما من ناحية أسلوب أو مجال البحث فانه يمكن القـــول بأن دراسات الادارة المقارنة قد مرت فى مراحل متعددة لم تكن متعاقبة تماما وانما كانت متداخلة متشابكة .

ويمكن القول أن أول وأبسط هذه المراحل كانت تلك التى سارت بهـا طريقة وصف بلد واحد أو وصف نظام الادارة العامة فى بلد ما . ومن هذه

---

1. Mundy P. Reisenberg: The Medieval Town. (Princeton: Van Nostrand, 1958).

2. H. Gibbs: Mohammedanism, (Oxford: Oxford Univ. Press, 1955)

3. R. A. Kelsall: Higher Civil Servants in Britain From 1870 to the Present Day, (London: Routledge Kegan, 1955).

(٤) نجد مثلا أن توينبى Toynbee عندما قام فى مؤلفه بدراسة التاريخ ومقارنة الحضارات ، قد تعرض خلال ذلك لبعض سمات النظم الادارية القديمة .

الدراسات مثلا كتاب الادارة العامة فى استراليا (١) ، أو الادارة العـامة فى أيرلندد (٢) ، أو تقرير عن الادارة فى لبنان (٣) ، أو فى الفلبين (٤) ، أو عن التنظيم الحكومى فى الهند (٥) ، وما الى ذلك ٠

والواقع أن الكاتب الذى يقدم تقريرا عن الادارة العامة فى لبنان أو الهند مثلا ، انما يضيف الى حصيلة المعلومات المقارنة وهو يقوم بعمل مقارن، وخاصة اذا كان الباحث يدرس بلدا غير بلده أو نظاما لم ينشأ فيه وينظـر اليه بعين الدارس الموضوعى المحايد ٠

وهناك نوع ثان من التقارير ، وهو الذى يعالج بالبحث أحد جـوانب الادارة فى بلد ما أو أحد مؤسساتها الادارية، ومثال ذلك دراسة البيروقراطية فى مصر (٦) ، أو الفلبين (٧) ، أو كندا (٨) ، أو سويسرا (٩) ٠ أو وظيفة

---

1. Spann (Ed.): Public Administration in Australia.
2. Fredrik C. King, (Ed.): Public Administration in Ireland, (4 Vol. Duetin, 1944-1954).
3. Grassmuck and Salibi: A Manual of Libanese Administration, (Beirut, A.U.B., 1966).
4. Erwin Stene and Others: Public Administration in the Philippines, (Manila, I.P.A., 1972).
5. India Institute of Public Administration: The Organisation of the Government of India. (Bombay: -Asia Publishing House, 1978).

(٦) عبد الكريم درويش ، البيروقراطية والاشتراكية ، دراسة فى الادارة والتغيير الاجتماعى ، مرجع سابق ٠

7. O. D. Corpus: The Bureaucracy in the Philippines, (Manila: I.P.A., 1967).
8. Taylor Cole: The Canadian Bureaucracy, (Durham, N.C., Duke University Press, 1969).
9. Carl T. Friedrich and Taylor Cole: Responsible Bureaucracy: A Study of Swiss Civil Service. (Yellow Springs, Ohio: Antioch, 1964).

الرياسة فى الولايات المتحدة (١) ، أو الوظيفة العامة فى فرنسا (٢) ، أو تدريب العاملين فى تركيا (٣) ، أو نظم دراسة الادارة العامة فى باكستان(٤) أو مشكلة معينة مثل ازدواج اللغة وأثره على الخدمة العامة فى كندا (٥) ٠

ونوع ثالث من الدراسات يتناول بالبحث موضوعا معينا من موضوعات الادارة أو مقوماتها ويعالجها بالبحث متنقلا من بلد لآخر ٠ وهذا الأسلوب هو فى الواقع من أهم أساليب الادارة المقارنة ٠ ومن أمثلة ذلك دراسة البيروقراطية فى بعض دول غرب أوروبا (٦) ، أو دراسة نظم العاملين فى دول أمريكا اللاتينية (٧) ، أو القطاع العام فى فرنسا ، وايطاليا وبولندا(٨)، أو دراسة الادارة القومية والمنظمات الدولية فى أربع عشرة دولة (٩) ،

---

1. Harold Laski : The American Presidency, (N.Y. Harper and Brothers, 1970).
2. Roger Gregoire : La Fonction Publique, (Paris : Armand Colin. 1964).
3. Joseph Kingsbury : "In Service Training in Turkey, Personnel Administration", XVIII., March 1975.
4. M. Ahzal : Education in Public Administration at the University Level in Pakistan, (Public Administration Review, Lahore : National I.P., A. Oct., Dec. 1973).
5. T.T. Carson : "Bilingualism in the Public Service of Canada", Public Personnel Review, October 1966).
6. J. Pfiffner and R. Presthus : Public Administration, (4th Edt.), Op. Cit.; p. 63).
7. Enrique Tejera Paris : Observations on personnel Management in Latin America, (Public Personnel, Review, XVVII, March 1965).
8. Natalia Cajl : "State Enterprises in France, Italy and Poland", (Interntional Review of Administrative Sciences, Vol. XXVII, 1961).
9. I.I.A.S. National Administration and Internoational Organisation, a Comparative Study of 14 Countries, (Brussels, 1971).

وكذلك بحث بعض الاتجاهات الادارية فى الدول الشيوعية (١) •

وعدد كبير من تقارير الأمم المتحدة وتقارير البنك الدولى تتبع هـــذا الأسلوب • وبعض هذه التقارير جاءت نتيجة لأعمال مؤتمرات أو حلقات بحث دولية •

ونوع آخر من الدراسات الهامة هى دراسة أحد مقومات الادارة فى بلد أو أكثر مع ربطه بالعوامل والمؤثرات البيئية « الايكولوجية » التى تؤثر فيه • ومثال ذلك دراسة البيروقراطية فى بلاد متعددة مع ربط الســـلوك البيروقراطى بالمؤثرات الثقافية ، أو الربط بين الخطة القومية والادارة • وهذا الأسلوب الأخير من أساليب الدراسة المقارنة يصبح يوما بعد يوم اكثر عمقا ودقة • وواضح أنه يضفى على الدراسات المقارنة صفة علمية اكثر منها وصفية ، وهو يتمشى تماما المنهج الايكولوجى ، كما يتفق مع اتجاهات العلوم الاجتماعية والسلوكية التى يبدو ارتباطها الوثيق بالادارة يوما بعد يوم (٢)•

ومن هذا النوع الدراسات والبحوث التى قام بها رجز لدراسة الادارة فى الولايات المتحدة ، والفلبين ، وتايلاند ، باحثا عن الاعتبارات الحضارية، والاقتصادية ، والاجتماعية والفكرية التى أثرت على هذه النظم الادارية سواء بصورة مباشرة أو بطريق غير مباشر ، كما اهتم فيها بدراسة النظــم الاجتماعية والطبقات الاجتماعية ، وطريقة استخدام السلطة ، والاتصالات وغير ذلك من العوامل والمقـــومات التى تؤثر فى النظم الادارية بطـريقة معينـــة (٣) •

---

1. George angrod : Quelque Récentes Tendences Administratives en Régime Communiste, International Review of Administrative Sciences, Vol. XXVII, 1962).
2. Robert Prestus : Behavior and Bureaucracy in Many Cultures, (Publics Administration Review Winter, 1969).
3. Fred. Riggs : The Ecology of Public Administration, (London: Asia Publishing House, 1971).

   R. K. Rangan : "Administration and the Twid Plan, (International Review of Administrative Science, Vol. XXVIII, 1962).

انتقلت دراسات الادارة المقارنة اذن من مرحلة بسيطة اكتفى فيهـــا الباحثون بسرد نظام معين فى بلد واحد ، الى أن وصلت الى مرتبة أكثـــر عمقا وتحليلا ، وفيها تنصب المقارنة على عامل واحد مع ربطه بالمؤثرات المحيطة به وتتبعه فى أكثر من بيئة ثقافية واحدة وبعد أن كان الاكتفاء بمجرد الوصف والسرد ، وصلت الدراسات المقارنة الى مرحلة البحث المقـــارن باستعمال نماذج واستمارات وجداول للقياس مستخدمة فى ذلك أســاليب مختلفة احصائية أو تحليلية أو قياسية (١) ٠

والواقع أن الأسلوب الذى يستعمل فى الدراسات المقارنة ، أو الذى يمكن استعماله ، ما زال كما قرر والدو "Waldo" ســـنة ١٩٥٦ ، أكبـــر مشكلة تتحدى دراسات الادارة المقارنة ٠

**ثانيا ـ دراسة أساليب البحث فى الدراسات المقارنة**

بعد أن تجمعت البيانات والمعلومات الخاصة بالنظم والمنظمات الادارية فى بلاد مختلفة وبيئات متعددة ، سواء ما كان منها يعالج عن طريق الوصف بلدا واحدا أو بلدين أو أكثر ، أصبحت مشكلة الدراسات المقارنة هى كيفية استخدام المعلومات التى جاءت بالتقارير والكتابات للوصول الى معـــرفة العموميات التى تكون صلب علم الادارة العامة ، وفرز الخصوصيات التى تتعلق بالبيئة الخاصة التى تعمل بها الادارة ، ثم محاولة معرفة الروابط بين العوامل المختلفة أو التفاعل الحادث بينها ما أمكن ٠

وهـــكذا أصبحت المشـــكلة الأساسية هى مشكلة الوصـــول الى أسلوب علمى للبحث أو تصميم نمـــوذج للقياس أو المقارنة يمكن الاعتماد على نتـــائجه ٠

والواقع أن المادة التى جمعت من البحوث والدراسات المقارنة تبقى ـ مع أهميتها ـ مادة خام الى أن يصمم أسلوب لدراستها ، أى أنها تعتبر مسحا

---

1. Robert Presthus and S. Erens: Statistical Method in Comparative Administration : The Turkish Concil d'Etat, Cornell Univ., 1978).

عاما ما زال يحتاج الى البحث والاستقراء والاستنباط · وما زال الميـدان يفتقر الى وسائل البحث وأدوات الاستقراء والاستنباط والاستقصاء والمقارنة والقياس ، وان كنا قد قطعنا شوطا ملموسا فى هذا الاتجاه (١) ·

والمجهودات فى هذا المجال حديثة العهد ولا تتعدى عام ١٩٥٢ · ففى ذلك العام عقد مجلس بحوث العلوم الاجتماعية مؤتمرا خاصا بالسـياسة المقارنة ، كان من نتائجه تكوين لجنة دائمة خاصة بدراسات السياسة المقارنة عملت على تشجيع البحوث والدراسات فى هذا الميدان باتباع أسـلوب علمى (٢) ·

وفى السنة التالية انتقل الحماس للجمعية الأمريكية للادارة العامة ، المعروفة باسم (ASPA) ، فكونت لجنة فرعية للادارة المقارنة مما أدى الى عقد مؤتمر خاص بالادارة المقارنة · وهذا المؤتمر أصدر تقارير قيمة ، وكان أهم ما أسفر عنه ابراز الحاجة الماسة الى اتجاهات علمية موضوعية فى دراسة الادارة والدعوة الى تصميم أساليب بحث مقـارنة يمكن الاعتماد عليها · كما بدت مع هذا المؤتمر بادرة الهيكل الدراسى الذى عرف فيما بعد باسم "Sayre-Kaufman Outline"(٣) ·

ومنذ ذلك الحين ظهرت دراسات عديدة تحاول صراحة أو ضمنا تخطيط اطار للدراسة المقارنة · فهناك من الأبحاث والمحاولات ما مهد الطريق للوصول الى نماذج للبحث ، ومنها ما استعمل طريقة معينة أمكن أن تصبح أسـلوبا

1. W. Siffin : Toward the Comparative Study of Public Administration, Op. Cit.

(٢) كان يرأس هذه اللجنة والتر شارب "Water Sharp" أحد أساتذة الادارة العامة ، والذى كان قد انتدب عن طريق الامم المتحدة لدراسة الادارة العامة فى مصر ونشر تقريره عن هذه الدراسة فى مقاله :

Walter Sharp : "Bureaucracy and Politics : Egyptian Model, in W. Siffin. المرجع السابق

(٣) وهو معروف باسم :

Sayre-Kaufman Research Design for a Pilot Study in Commparative Administration.

معترفا به ، ومنهـا ما عمـد صراحة الى التركيز على دراسة وتصميم هذه الأساليب ٠

ومن امثلة هذه الدراسات دراسات ماريون ليفى عن تنظيم المجتمع٠ وفيهـا اسـتخدم جميع المعلومات الموضوعية التى تجمعت بأساليب علمية عن المجتمعات المختلفة فى تصميم هيكل يستعمل فى مقارنة المجتمعات (١) ٠

ومنها أيضا دراسة أبتر (٢) عن ساحل الذهب فى فترة تحـوله من مستعمرة مستعبدة الى دولة مستقلة تسعى الى توطيد أركان حياة نيابية ديموقراطية سليمة ٠ وفى بحثه هـذا درس أبتر كثيرا من التغيرات التى تصاحب هذا التطور ، وتعرض صراحة لدراسة الادارة العامة فى ساحل الذهب ، موضحا كيف أن الادارة كان لها دورها فى هذا التطور ، وكيف أن مقومات هذه المرحلة أثرت بدورها فى الادارة العامة والنظام الحكومى ٠ وتقدم دراسة أبتر هيكلا أو أسلوبا للبحث يمكن استعماله فى دراسة بلاد افريقية أخرى تمر بالظروف نفسها ٠

ومنها كذلك بحث ليرنر الذى انصب على تحليل الاتصالات ٠ وأهميته أنه محاولة دقيقة لوضع فروض علمية ثم قياسها بطريقة علمية سليمة ٠ ويمكن اقتباس منهاجه فى بحوث ادارية (٣) ٠ ويوجد أيضا البحث الذى قام به مورو برجر سنة ١٩٥٤ عن البيروقراطية والمجتمع فى مصر (٤) ٠ وقد صمم جدول لقياس اتجاهات وخصائص عينة من موظفى القيادة الوسطى بالجهاز الحكومى ٠ ويمكن استعمال فهرس القياس هذا فى بلاد أخرى بعد ادخال التعديلات الضرورية عليه ٠

---

1. M. Levy: Structure of Society, (Princeton : Princeton Univ. Press, 1972).
2. Apter : Gold Cost in Transition, (Princeton : Princeton Univ. Press, 1975).
3. D. Lerner : The Passing of Transitional Society, (Glencoe, Illinois; Free Press, 1978).

(٤) مورو برجر ـ مرجع سـابق ٠

ومن أبرز الدراسات فى هذا المجال دراسة ساتون ، أحد أساتذة جامعة هارفرد ، وهو من أوائل من عمدوا الى تصميم نماذج عامة للمجتمعات • فقام بتصنيف المجتمعات الى مجموعات لكل خصائصها • وقرر أن هناك مجتمعات زراعية جدا "Intensively Agricutlural" ، ومجتمعات صناعية• واوضح الصفات التى يتصف بها كل نوع منها ،ومن بين هذه الصفات الأدوار الاجتماعية ودرجة الحركية والنظام الطبقى بهما •

وعمد ساتون بعد ذلك الى محاولة تحديد مدى تأثير هذه المميزات الاجتماعية على النظام الحكومى ، أى بيان النظام الحكومى الذى ينبع من هذه الصفات الاجتماعية ويتمشى معها • ومن تصنيف المجتمعات يمكن استقراء نظمها الحكومية • وهذا أسلوب تحليلى منطقى الا أنه فى رأينا تحكمى الى حد كبير (١) •

ومن أهم المحاولات فى هذا المجال ولعلها اكثرها نجاحا دراسة رجز Riggs وهى متأثرة الى حد كبير بدراسات ساتون • فقد وضع رجز نماذج للمجتمعات لاستعمالها فى دراسة وتحليل المجتمعات المختلفة • وحاول روجز فى طريقته هذه وضع تعميمات "Generalizations" من طريق استنباط طريقة مقارنة تختار اكثر من عنصر لمجموعة من الظواهر ، ثم اكتشاف التوافق والتشابه أو الاختلاف والتباين ، مع تحليل النتائج وتعليل أسبابها•وهكذا تصبح المقارنة بين أنماط ادارية معينة يمثل كل منها نوعا من المجتمعات ، لا بين الادارة فى دولة ودولة •

وقد عمد رجز الى تحديد نموذجين اداريين متميزين للمقانة بين مكوناتهما،وهما النموذج الزراعى والنموذج الصناعى 'Agraria and Industria' وقدم تحليلا لعدد من المتغيرات فى كل نموذج • وحدد آثارها على الادارة العامة • وفى مقدمة هذه المتغيرات العوامل الاقتصادية والسياسية والحضارية والاجتماعية ووسائل الاتصال ، وخلص رجز من دراسته هذه

---

1. F. Sutton: Social Theory and Comomparative Politics, (Princeton : Princeton Univ., Press, 1975).

بأن هذه العوامل تؤثر فى بعضها بعضا · كما أنها جميعا تؤثر فى الحكومة والادارة بالمجتمع وتتأثر بهما (١) ·

ويرى رجز أن معظم السكان فى النمـــوذج الزراعى من المجتمعات يعيشون على الزراعة ويعتمدون الى حد كبير على الاكتفاء الذاتى · ويتميز المجتمع بالتماسك والقوة الاجتماعية · ونظام الحكم فيه يقوم عادة عـلى أسس دينية أو وراثية · والأرض فى هذا النوع من المجتمعات رمز للثراء، واقتناؤها يشبع حاجات الأفراد فى المجتمع · لذلك فان تملك الأرض بواسطة الأثرياء والحكام من أهم أسباب السلطة والتحكم فى الفلاحين · وأوجه النشاط الحكومى فى النمط الزراعى محدودة ، والســـكان عادة لا يطلبون الخدمة الحكومية وان كانوا فى حاجة ماسة اليها ، والموظفون من أقـــوى الطوائف الاجتماعية · وهم يرون سلطتهم نابعة من أصل ملكى ويتعالون على الجمهور ويشعرون باختلافهم عنه ، ويزدرون الفلاحين وان كانوا يعتمدون فى حياتهم على ما ينتجه الفلاحون · والوظائف الحكومية تشغل عادة فى المجتمع الزراعى على أساس شخصى ،ويدخل فى ذلك اعتبارات المولد والقربى والثروة والتعليم والطبقة الاجتماعية · والادارة فى المجتمع الزراعى لم تطور كنظام ، وانما تعتمد على شخصية العاملين أكثر من اعتمادها على الأسس والقواعد والتنظيمات ، ولذلك تخضع للرغبات والأهواء وتعطى أهميـــة للعلاقات وللوساطة والعوامل الشخصية · والســـلطة فى المجتمع الزراعى مركزة ، ولذلك فالبيروقراطيون أقوى جماعة تتصل بالحكم فى المجتمع ·

كذلك فان ارتفاع نسبة الأمية بالمجتمع الزراعى يجعل عملية الاختيار للوظائف العامة محصورة فى نطاق ضيق · وفرص المتعلمين للعمل فى المهن المختلفـــة خارج الحكومة محدودة لاتجـــــاه التعليم للنواحى النظرية ،

---

(١) يقرر رجز أن خطته هذه لها مخاطرها · اذ ليس من السهل الحصول على عينات متعددة من الحكومات تكفى للمقارنة بينها · فبينما الحـــالات التى بين يديه محدودة ، فان عالم الاجتماع ، أو عالم النفس الذى يدرس الفرد يجد الاف الحـــالات التى يمكن اتخاذها كوحدات أساسية للتحليل · كما يصل عدد الوحدات التى يدرسها عالم الطبيعة الى الملايين ·

Fred Riggs: "Agraria and Industria", in William Siffin. · رجع سابق

وخاصة التاريخية والفلسفة ، وأيضا للمكانة التى تحتلها الوظيفة الحكومية فى المجتمع ٠

ويبدو ولاء الموظفين للأسرة والبيئة قويا ، وذلك لأرتباطهم الشديد بها ٠ ويتأثرون بكل المؤثرات الخاصة والشخصية ويخلطون بين أشخاصهم ووظائفهم وبين ذاتهم وبين مهنتهم ، وكل هذا يؤخر عملية تنمية الذات المهنية أو الوظيفية لديهم ، أى "professional self" ، كذلك تنعكس فى تصرفاتهم العوامل التى تميز المجتمع الزراعى ٠ مثل عدم تقدير اهمية الوقت ، وعدم احترام المواعيد ، ونقص الكفاية الانتاجية ، والميل الى اتباع القواعد المرعية والطقوس فى المخاطبة والتعامل ٠

كل هذا على عكس النمط والنموذج الصناعى حيث تبدو القوة فى المجتمع مستمدة من الجماهير ، والموظف يدرك أنه خادم عام ، ويتميز سلوكه بالديموقراطية واحترام الغير ٠ وفى هذا النموذج تبدو السلطة غير مركزة، وتعمل الادارة كتنظيم يعتمد أساسا على القواعد والأسس والاختصاصات المحددة للعاملين فيه ، ومن ثم فهو يقدم الخدمة فى كفاية وعدل ولا تهمه شخصية المتعاملين معه ، ولا يميز بينهم فى المعاملة ٠ وفى هذا النموذج ينمى الموظفون الذات الوظيفية مستقلة الى حد كبير عن أشخاصهم وصلاتهم وعلاقاتهم ٠ وعملية الاختيار للوظائف تتم على أساس الصلاحية والمنافسة، وهى بذلك عملية ديموقراطية متاحة للمجتمع ٠

والبيروقراطية الحكومية فى هذا النموذج لاتعدو أن تكون مجرد جهاز يخدم المجتمع الصناعى ويخدم مراكز القوى الأخرى خارج دائرة البيروقراطية كالأحزاب السياسية والهيئة التشريعية والمنظمات غير الحكومية٠ والانتاج فى النموذج الصناعى يتميز بالكفاية التى هى عامل هام فى الصناعة ٠

ومن أكثر المحاولات نجاحا فى هذا المجال النماذج التى قدمها رجز لاستخدامها فى الدراسات المقارنة (١) ٠ كذلك النموذج الذى قدمه سير وكوفمان السابق ذكره ، وهو عبارة عن تصميم هيكل عام لدراسة البيروقراطيات المختلفة من مراعاة تفاعل السلوك البيروقراطى مع البيئة السياسية ٠

ومزايا هذا النموذج أنه يعاون فى جمع البيانات والمعلومات بطريقة منظمة مرتبة مراعيا الناحية السلوكية فى الادارة وتفاعل العوامل الايكولوجية . ويتجمع من استعماله مادة علمية غزيرة يمكن منها استنباط الفروض التى يمكن ببحوث أخرى قياسها لاقرارها وتثبيتها أو لدحضها .

وقد استعمل هذا النموذج الى حد ما فى وضع التقارير الستة التى نشرتها نخبة من أساتذة جامعة أنديانا عن : تركيا . مصر ، فرنسا ، بوليفيا ، الفلبين ، وتايلاند .

ومن أهم مزايا هذه البحوث ، الى جانب ما وفرته من معلومات قيمة . أنها اتبعت الى حد كبير طريقة مشابهة ، واهتمت بتجميع أنواع المعلومات نفسها لدراسة تفاعل العوامل الحضارية والبيئية المختلفة - القديمة منها والمعاصرة - مع نظم الادارة وسلوك البيروقراطيات (١) . وطبيعى أن استعمال المنهاج نفسه فى البحث أو اتباع الأسلوب نفسه له قيمة أكبر فى القيام بالمقارنة .

هذه بعض أمثلة لمحاولات استخلاص أساليب للبحث المقارن ، والجهود فى هذا الميدان ما زالت قائمة .

---

1. Fred Riggs and Weidner : Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration, (Chicago : The American Society for Public Administration, 1963).

## ثالثا - دراسة البحوث المقارنة وبحث تطوراتها :

والنوع الثالث من الدراسات والتقارير فى مجال الدراسات المقارنة لا يقوم بدراسات مقارنة وانما يهتم بدراسة الدراسات المقارنة . أى أنه ينصب على دراسة ميدان الادارة المقارنة وتطوراته ، ويفحص الدراسات المقارنة فيمسحها ويصنفها ويقومها ويدرس الاتجاهات المختلفة التى ظهرت أو مازالت تظهر فى دراسة الادارة المقارنة . ويلقى هذا النوع من البحوث والتقارير ضوءا هاما على تطور ميدان الدراسات المقارنة ، ويعمل على بلورة أساليبها بتفهم ما كانت عليه وما تتجه اليه والمقومات التىتساندها والمشكلات التى تصادفها ، ولكل هذا قيمة فى دفع ميدان البحث وتطويره .

وهذه التقارير اما أن تتعرض للبحوث المقارنة وما كتب فى الادارة العامة بصفة عامة ، وتعمل أحيانا على تقويمها ، واما أن تدرس التطورات المختلفة التى مرت بها الدراسة المقارنة فى ميدان الادارة .

ومن أمثلة النوع الأول المسح الذى قام به فريد رجز سنة ١٩٥٤ ، وفيه استعرض الكتابات الموجودة فى ميدان الدراسة المقارنة وقام بالتعليق عليها .

ومنها أيضا قائمة قام بتجميعها « كالدول » سنة ١٩٥٥ ، جمع فيها ما كتب عن نظم الخدمة العامة (٢) . ومنها كذلك التقويم الذى قام به تكنر سنة ١٩٥٩ ، عن المادة المكتوبة فى الادارة المقارنة (٣) .

ومن أمثلة النوع الثانى تقارير تستعرض بعض أنواع الدراسات . مثل

---

1. Fred Riggs: "Notes on Literature Available on Comparative Public Administration," (American Political Science Review, XLXIII, 1954).
2. L.K. Caldwell: Comparative Public Administration; An Outline of Topics and Readings. (Alban, New York: The Graduate Program in Public Administration, 1955).
3. F.J. Tickner: "A Survey and Evaluation of Comparative Research" (Public Administration Review, XIX, 1959).

استعراض ففنر وبرسثص "Pfiffner and Presthus" ، الثـــلاثة أنواع من الدراسات المقارنة ·

الأول : أحدهما اتجاه نظرى عام ( دراسة رجز ) ·
والثانى : قياس ميدانى دقيق ( بحث برجر فى مصر ) ·
والثالث : احصائى ( عن قضايا مجلس الدولة فى تركيا ) ·

ثم يقرران أن استعمال هذه الأساليب كلها معا هو الذى سيؤدى فى النهاية الى ظهور كيان للادارة المقارنة (١) ·

ولعل أشمل الدراسات التى قامت ببحث وتصنيف الاتجاهات المختلفة فى الادارة المقارنة التقرير الذى كتبه رجز سنة ١٩٦٢ (٢) · فى هذا البحث يقرر رجز أن هناك ثلاثة تطورات مرت بها دراسة الادارة المقارنة · وهو يسمى التطور الأول الانتقال من الاتجاه الوصفى **"Normative"** الى الاتجاه التجريبى العلمى"Emperical".

ويطلق رجز على التطور الثانى الانتقال من الاتجاه المحدد ، مثـــل دراسة الحالات الفردية ودراسة بلاد بمفردها "Idiographic" الى الاتجاه الذى يسعى للحصول على عمـــوميات علميـة ويسميه **"Nomothetic"** وهو الأسلوب الذى يسعى الى دراسة خبرات ملموسة عملية مرت بها بلدان مختلفة للخروج منها بأصول أو قوانين وقواعد صحيحة على نطاق واسع ·

وفى هـذا الاتجـاه الأخير يفرق بين أسـلوبين الأول (Homological) أى الذى يدرس أوجه الشبه والاختلاف فى الهياكل التنظيمية · والثـانى (Analogical) وهو لا يدرس الهيـــاكل التنظيمية انما يدرس أحد مقومات هذه الهياكل مثل الوظيفة التى يحققها وضع معين أو ظاهرة معينة ، والعمل على الوصول الى أداة مشتركة ومتغيرة يمكن بها قياس النظم الادارية ،

1. John Pfiffner and Presthus: Public Administration, Op. Cit. pp. 63-90.
2. F. Riggs: "Trends in the Comparative Study of Public Administration. (I.R.A S., Vol). XHVIII, 1962.

وبالتالى مقارنتها تماما ، كما يمكن مقارنة البضائع عن طريق الأسعار ، أو المناخ من طريق درجة الحرارة ٠٠ الخ ٠

أما التطور الثـــالث ، فهو الاتجاه من الأسلوب غير الايكولوجى الى الأسلوب الايكولوجى فى دراسة الادارة المقارنة ٠

ويرى رجز أن هذا التطور ما زال فى طريق التكوين ويؤكد أهميـــة خاصة بالنسبة للبلاد الحديثة والبلاد النامية ، حيث يوجد اختلاف كبير بين الهيئات والمنظمات والمؤسسات من الناحية الرسمية وبين الواقع الذى يتم فعلا ٠٠ فالأول ترسمه قوانين ولوائح تهدف للمستقبل متأثرة بما وصلت اليه دول أخرى ، أما الواقع فهو باق متأثر بخبرات هذا البلد نفسه وبما مرت به من ظروف مختلفة ٠

ويقرر رجز أن الدراسة الايكولوجية لا تعنى مجرد الإهتمام بذكر أو دراسة العوامل والظروف الجغرافية والتاريخية والاجتماعية ٠ فهى تتطلب ربط هذه العوامل بالمؤسسات الادارية وبيان تفاعل هذه العوامل مع الادارة وتأثيرها عليها ٠ وهذه المرحلة العلمية مازالت فى سبيل التكوين ٠٠ والشوط الذى قطع بها لا يعد بعيداً ٠

ويؤكد رجز فى تقريره هذا ما اكدناه من أن المراحل التى مرت بهـــا الدراسات المقارنة منفصلة وان كانت متداخلة ، فيمكن أن يأتى بحث مقارن فى الادارة وبه سمات أكثر من هذه المراحل ٠

## مشكلات دراسة الادارة المقارنة

وفى سنة ١٩٥٦ كتب والدو تقريرا مقدما لهيئة اليونســـكو شن فيه هجوما عنيفا على موقف الدراسات المقارنة فى مجالات العلوم ٠ وفى هذا التقرير يجمل والدو الاعتراضات على الدراسات المقارنة ، ويبرز نقـــاط الضعف بها ٠ فيقول ان هذه الدراسات يؤخذ عليها :

١ ـ أنها تجىء فى غالبية الأحوال مرتبطة ببيئة ثقافية معينة ، أى أنها غالبا تنصب على البلاد الغربية أو البلاد المتأثرة بثقافة الغرب ٠

٢ - وأنها دراسات قانونية رسمية لا تتعدى دراسة الوثائق والقوانين الرسمية ، مع اهمال التنظيمات غير الرسمية وتأثير العوامل الاجتماعية والاقتصادية والحضارية المختلفة على هذه التنظيمات ٠

٣ - وأنها دراسات يغلب عليها الطابع الوصفى ويندر بينها المحاولات التحليلية أو التفسيرية التى تهدف الى الوصول الى حلول ٠

٤ - وأنها أخفقت فى أن تتعمق الى الحقائق الوظيفية ، واكتفت بالوقوف لدى الأسماء السطحية ٠

ولهذه الانتقادات وجاهتها لأنه اذا وجدت منظمتان تحملان اسما واحدا مثل « برلمان » ، أو « ديوان الموظفين » ، فلا يجوز الافتراض بانهما يؤديان الوظيفة نفسها فى كل مجتمع لمجرد أنهما تشابها فى المسميات ، بل يجب البحث فى الحقيقة الوظيفية التى تؤديها هذه الهيئة أو تلك المنظمة فى مجتمع ما قبل أن نقرر أنها تتساوى مع الهيئة التى تحمل نفس المسمى فى مجتمع آخر ٠

وكذلك فانه يمكن تصور وجود هيئتين تحملان اسمين مختلفين ، ولكنهما فى الحقيقة تؤديان الوظيفة نفسها كل فى مجتمعه ٠ مثل الجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى جمهورية مصر العربية ومجلس الخدمة المدنية فى لبنان ٠ والواقع أنه بدون سرد هذه الحقائق فان الدراسة المقارنة وتقرير وجود شبه ، أو وجود تباين تعتبر مقارنات سطحية لاتفيد ، بل قد تضلل ٠

ويأخذ والدو أيضا على الدراسات المقارنة انها لم تكن فى الحقيقة مقارنة ٠ بمعنى أنها كانت غالبا تقف عند حد وصف بلد معين ، وفى بعض الأحوال انتقلت بالوصف من بلد الى آخر دون أن يكون لديها مبادىء أو أساليب بحث معينة يمكن بها تحديد أوجه الشبه وأوجه الاختلاف ، وخاصة فى الأحوال القليلة التى خرجت بها عن نطاق البلدان الغربية ٠

وبغض النظر عما تتعرض له الدراسات الادارية المقارنة من نقد أو امتداح فانها قد أصبحت اليوم أحد الميادين الرئيسية لدراسة الادارة العامة٠

وقد تاكدت اهميتها فى السنوات الأخيرة لدرجة دعت الى اعادة طبع مؤلفات العلماء فى أصول الادارة العامة لتتضمن فصلا خاصا عن الادارة المقارنة . وأصبحت معظم كليات الادارة ومعاهدها تضمن منـــاهجها برامج مستقلة خاصة بالادارة العامة المقارنة (١) .

وقد طرأت بعض التغييرات الهامة على هذه الصـــورة التى رسمها والدو . فخلال السنوات العشر الأخيرة دخلت الادارة المقارنة مرحلة هامة فى تطورها بدأت تأخذ لونا علميا يتسم بالدقة والموضوعية .

ومع هذا فان الادارة المقارنة ما زالت تعانى مشكلات كثيرة بعضـــها قد لا يجد أبدا حلولا . وفى مقدمتها ما يأتى :

**١ ـ العوامل الايكولوجية :**

من أهم المشكلات التى تصادفها الدراسة المقـــارنة هى صعوبة فهم التقاليد والأحوال الاجتماعية والسياسية والنظم فى البلاد المختلفة . وهذه الصعوبة عبر عنها كثير من خبراء الأمم المتحدة فى الادارة عند دراستهم لأنظمة ادارية خارج بلادهم .

**٢ ـ الأسلوب :**

كذلك فان عدم التوصل الى أسلوب قياسى علمى واضح سليم هو اشد ما يواجه الدراسات المقارنة من صعوبات . وهو الميدان الذى تنصب عليـه كثير من الدراسات المعاصرة فى الادارة المقارنة والذى يعتبر فعلا الشـغل الشاغل لروادها .

**٣ ـ الموضوعية :**

احتمال عدم موضوعية الباحث قائم متى كان يكتُب عن أوضاع معينة فى بلاده ، حيث يلاحظ احجام كثير من العاملين بحكومات الدول المختلفة عن نقد أنظمتهم فى التقارير التى يقدمونها الى المؤتمرات الدولية التى يمكن أن يتوافر لديها حصيلة كبيرة فى الادارة المقارنة .

---

(١) ابتداء من عام ١٩٧١ ، ادخلت مادة الادارة العامة المقارنة ضمن المواد التى تدرس لطلبة دبلوم الادارة العامة بكلية التجارة ، جامعة القاهرة .

**٤ - عدم توفر البيانات :**

تبدو هذه المشكلة اكثر وضوحا بالدول النامية والدول حديثة الاستقلال وبدون توافر بيانات واحصاءات دقيقة ومنظمة تتعثر البحوث والدراسات العلمية التى يمكن اتخاذها أساسا للمقارنة ، وان تمت فان نتائجها لا يمكن الوثوق بها ·

**٥ - تدخل المتغيرات وسرعة تفاعلها :**

يعتبر تداخل المتغيرات التى ينصب عليها البحث المقارن - مثل العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية - وتفاعلها معا مع سرعة تغيرها احدى مشكلات الدراسة المقارنة · فهى تحول لدرجة كبيرة دون استخراج قواعد عامة أو أنماط ثابتة نسبيا بحيث يمكن تأكيد رابطة السببية، والقول بأن ظاهرة معينة سببها ظاهرة أخرى ·

# الفصل الثالث

# الإدارة والسياسة

الحكومة في العصر الحديث ضرورة أساسية لحياة الفرد فى المجتمع. ومع ذلك فان كبح جماح الاتجاهات البيروقراطية التعسـفية للحكومة أمر ضرورى اذا أريد للفرد أن يستمتع بدرجة منـاسبة من الحرية والكرامة الانسانية .

والنظرة التقليدية الى السلطات بالدولة تقسمها الى ثلاث ، السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، والسلطة القضائية . وقد نادى مونتسكيو فى القرن الثامن عشر بضرورة الفصل بين هذه السلطات الثلاث لكى تستقيم أمور الدولة . والمعروف أن اتجاهه هذا جاء نتيجة خطأ وقع فيه عند دراسته للنظام السياسى البريطانى . فمونتسكيو الفرنسى عاش فى ظروف سياسية تعد متأخرة بالنسبة للاستقرار السياسى الذى عاشته بريطانيا فى تلك الفترة . وعند زيارته لبريطانيا تخيل أن هناك فصلا تاما مطلقا بين هذه السلطات الثلاث (١) .

---

(١) أبرز مونتسكيو هذا المبدأ فى مؤلفه « روح القوانين » الذى ترك أثرا بارزا فى الفلسفة السياسية للثورة الفرنسية . ولم يكن مونتسكيو أول من نادى بفصـل السلطات ، ولكنـه أول من أبرز هـذا المبدأ وشرحه ودعمـه فارتبط باسـمه =

واذا كان مونتسكيو قد نادى بالفصل بين السلطات فى القرن الثامن عشر ، فان ظروف المجتمع المعاصر تنادى بضرورة التنسيق بين الوظائف الأساسية التى تقوم بها الدولة ، وهى الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية • وقد أخذت هذه الوظائف تتبنى مسميات جديدة هى وضع القوانين ، تنفيذ القوانين ، واقامة القضاء • وهذه النظرة الجديدة الى مهام الدولة يطلق عليها فى الدراسات السياسية والادارية المعاصرة النظرية الوظيفية ، أو نظرية الأداء (١) •

## التحول عن النظرية التقليدية لفصل السلطات

ونتيجة الاتجاه الحديث الى النظرية الوظيفية ، نجد أن مجرد تعديل التسمية من سلطة تشريعية الى وظيفة تشريعية ، يوضح لنا حقيقة الدور الذى تؤديه الهيئات التشريعية ، وهو التعبير عن ارادة الشعب من طريق وضع القوانين الضرورية • ولما كانت الأجهزة التنفيذية فى عملها اليومى المستمر على اتصال دائم بأفراد الشعب وتقف على مشكلاتهم وحاجاتهم ومطالبهم ، وتصل اليها باستمرار ردود الفعل الجماهيرية بصدد التشريعات والاتجاهات العامة ، فان الاجهزة التنفيذية فى قيامها بوظيفتها التنفيذية تتعاون مع الهيئات التشريعية فى اعداد القوانين وتقديمها اليها ، ثم تنفيذ هذه القوانين•

---

= وجوهر هذا المبدأ أنه لكى تسير أمور الدولة سيرا حسنا وحتى نضمن الحريات للأفراد وحتى نحد من استبداد الحكام ، فان من الضرورى ألا تركز السلطات كلها فى هيئة واحدة ولو كانت هيئة نيابية تعمل باسم الشعب • ويقوم مبدأ فصل السلطات على المبررات الآتية :

( أ ) منع الاستبداد وصيانة الحريات •

(ب) ضمان مبدأ الشرعية ، أى أن تتسم القواعد التشريعية بالعمومية والتجريد دون نظر للحالات الفردية • ولا يتحقق هذا الا بالفصل بين المشرع والمنفذ •

(ج) يحقق الفصل المزايا المترتبة على مبدأ تقسيم العمل •

أنظر : سليمان الطماوى ، فى نظم الحكم والادارة ، ( القاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٧٢ ) ، ص ١٣٧ ــ ١٣٩ •

(١) فتح الله الخطيب : ندوة السياسة والادارة ، ( القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين ، المديرون العامون ، من ١١ ــ ٣٠ ديسمبر ١٩٦٥) ، ص ١٥ •

وفى عالم المنطق المثالى فقط يقوم برسم السياسة الأشخاص المنوط بهم وضع الدستور والمشرعون · بينما يكون تنفيذ تلك السياسة فى يد الادارة · وقد ورد وصف لمثل هذا النظام فى كتب عديدة ·· ولكن ليس لهذه الكتب من مزايا سوى أنها واضحة المعنى ، وينحصر ضعفها الأساسى فى كونها لا تتصور الواقع · فعملية الحكم الفعلية أكثر تعقيدا وتحتاج الى تفهم وذكاء وحذق زائدين · والحقيقة أن لكل منفذ يدا فى تكوين السياسة · وحتى واضعوا الدستور لهم علاقة بالادارة ، ليس فقط عن طريق الادارة الداخلية للجنة الدستور أو المجلس التأسيسى ، وانما أيضا فيما يتعلق بامكان تطبيق السياسة التى يرسمونها ·

أن رسم السياسة فى الدولة الحديثة عملية تعاونية الى حد بعيد · وذلك نتيجة التوفيق بين المصالح والنزعات المختلفة · وليس أدل على ذلك من تجربة جمهورية مصر العربية فى وضع دستورها الدائم · فقد فتحت اللجنة التحضيرية للدستور باب المناقشة أمام الجميع بما فى ذلك رجال الحكومة ، حتى يسهم كل مواطن برأيه فى هذا العمل التشريعى الكبير ، فمن النادر أن يكون فى استطاعة فرد أو مجموعة محدودة من الأفراد التعرف على سياسة معينة كما تظهر تلك السياسة فى شكلها التطبيقى الأخير أو من وجهة نظر الآخرين ·

والمناقشة التى جرت لوضع الدستور الدائم حققت عددا من الأهداف:
١ ـ أنها أتاحت للجنة التى ستضع مشروع الدستور فرصة الوقوف على اتجاهات الرأى العام ورغباته ·

٢ ـ أنها بما تحدثه من تفاعل ديموقراطى تعد أكثر الوسائل مناسبة لاثارة اهتمام الجماهير بموضوع الدستور ، وجذب فئات الشعب المختلفة لمناقشة موضوعات سياسية على الدرجة الأولى من الأهمية ·

٣ ـ أنها تجميع لخبرات كل المواطنين ـ من رسميين وغير رسميين ـ حول موضوعى الميثاق والدستور المؤقت فى التطبيق العملى · فقد دخل الميثاق كما دخل الدستور المؤقت امتحان الواقع ، وظهرت النواحى التى تحتاج الى تقنين جديد عن طريق الدستور الدائم ·

وهذا المثل الذى قدمناه يؤكد أن عملية رسم السياسة أو تقرير مكانها ليست قاصرة على فئة بعينها · فالسياسة لا تنحدر كلية من أعلى ، بل أنها تتقرر من خلال الدراسة والبحث والنقاش على امتـداد تدرج سلم السلطة الادارية ·

وقد يكون ممكنا أن نتصور دولة ترسم سياستها فى رأس قلة ويقـوم بتنفيذها اداريون مطيعون · ولكن المكان الوحيد فى عالم الحقيقة الذى يمكننا أن نجد فيه حالة مشابهة ، هو الحكومة الاستبدادية التى يعيش أفراد الشعب فيها عبيدا ويعتبر الحاكم نفسه الها · وحتى الجندى فى الجيش والمجرم فى السجن يلعب دورا فى تقرير السياسات المتعلقة به ، ولو عن طريق مقاومته السلبية أو عن طريق خداعه ومرأته (١) ·

وهكذا يبدو أن طريقـة الحكم فى العصر الحديث لا تعنى أن الأوامر تأتى دائما من أعلى ، وأن الطاعة تبدأ من أسفل · فالعلاقات بين الأوامر والطاعة وبين السلطة والمسئولية هى أعمق وأكثر تفاعلا مما يظنه البعض عادة · ورسم السياسة لم يعد من الامتيـــازات التى تستمتع بها السلطة التشريعية وحدها ، اذ يعهد به بصورة متزايدة الآن الى السلطة التنفيذية ·

### العوامل التى ساعدت على الربط بين الادارة والسياسة :

فى الواقع أن الربط بين السياسة والادارة "Policy and Administration" كميدانى نشاط ، والتحول عن النظرة التقليدية اليهما كميدانين منفصلين ، قد أخذ صورته وأكدته عدة أحداث تواترت على العالم فى العصر الحديث وأدت بالضرورة الى أن تحتل الوظيفة التنفيذية مكانا مرموقا بين الوظائف الثلاث ، وأن تأخذ الأجهزة التنفيذية على عاتقها مسئولية العمل والمبادأة فى اتخاذ القرارات (٢) ·

---

(١) جون كلارك آدمز : مبادىء الادارة العامة ، بيروت : محاضرة القيت أثناء المنهج التدريبى لموظفى الحكومات العربية بالجامعة الامريكية ، ١٩٥٤ ) ، ص ٨٤ ·

(٢) المقصود بالسياسة فى هذا الفصل هو السياسة العامة "public policy" التى تعبر عن الاهداف العامة للدولة · وليس السياسة "politics" بمعنى علم وفن الحكم وما يتصل بذلك من نشاط سياسى وولاء وانتماء لحزب معين ولأهداف هذا الحزب بالذات ·

ويمكن تلخيص هذه الأحداث فيما يلى :

أولا : المحنة الاقتصادية : أو الكساد الاقتصادى الذى أصاب معظم دول العالم ، وخاصة بالمجتمع الغربى ، فى أواخر العشرينات وأوائل الثلاثينات · فليس بخاف أن الدول الغربية التى تأخذ بالمذهب الحر قد اجتاحتها وقتئذ أزمة اقتصادية ضارية أدت الى الخراب الاقتصادى والاجتماعى بهذه الدول · وقد اضطرت معظم حكوماتها ـ كما حدث فى الولايات المتحدة الامريكية فى عهد فرانكلين روزفلت ـ الى التدخل لتنظيم أوجه النشاط الاقتصادى ورقابتها والالتجاء للتخطيط كطريقة لتفادى المخاطر الاقتصادية ولانتشال الملايين من أبناء الطبقة الكادحة من براثن الفاقة والعوز ·

ثانيا : الحرب العالمية الثانية : فلم يكد العالم يمر بالأزمة الاقتصادية، وتبدأ موجة من الانتعاش الاقتصادى حتى جاءت الحرب · وازاء ظروف الحرب ، وتحت ضغطها ، وفى مواجهة تحدياتها المختلفة كان على الحكومات أن تستمر فى الدور الذى بدأته خلال الكساد · هذا الدور التخطيطى الذى يعتمد على سياسة الدولة الداخلية من أجل الاستعداد للحرب ومواجهة مطالبها ومعاركها فى الداخل والخارج ، ومن أجل تعبئة الجيوش وتعبئة الروح المعنوية وخوض الحرب النفسية والدعاية الدولية · ففى بريطانيا مثلا صدرت فى أثناء الحرب العالمية الثانية بعض التشريعات التى خولت مجلس الوزراء ورئيس الوزراء سلطات استثنائية تمارس فى أثناء الحرب· وقد استمرت هذه السلطات الى وقت قريب فى يد رئيس الوزراء ، وعند الغائها لم تلغ تماما ولم تلغ كلية · وفى سويسرا ، وهى البلد الذى يعرف بأنه بلد الديموقراطية المباشرة حيث يمارس الشعب سلطاته من طريق حق الاستفتاء الشعبى ، نجد أنه فى خلال الحرب العالمية الأولى ( ١٩١٤ وما بعدها ، والأزمة الاقتصادية ( ١٩٢٩ وما بعدها ) ، والحرب العالمية الثانية ( ١٩٣٩ وما بعدها ) ، فوضت السلطة التشريعية ـ الجمعية الاتحادية ـ مجلس الوزراء سلطات استثنائية يمارسها نيابة عنها · ومنذ ١٩٤٥ ـ أى تاريخ انتهاء الحرب العالمية الثانية ـ لم يتخذ أى اجراء لتخفيف

حدة قبضة السلطة التنفيذية على ما كانت تمارسه نيابة عن السلطة التشريعية حتى تم ذلك سنة ١٩٦٢ ٠

ثالثا : البناء والتعمير : لما انتهت الحرب ، وجدت الدول نفسها أمام مهام أخرى لا تقل جدية أو الحاحا ، أهمها اعادة البناء والتعمير ماديا ومعنويا ٠ فقد خربت الحرب مدنا ومنشآت وطرقا وكبارى ومطارات ، وخربت أيضا كثيرا من القيم المعنوية والروحية فى مجالاتها الاجتماعية والحضارية والأخلاقية ٠ وهكذا سارت الحكومات تعمل فى جد وتبنى فى سرعة ، وتتدخل فى شتى نواحى النشاط لتعيد الحياة فى بلادها الى طبيعتها ولتعوض ما أفسدته الحرب ، ولتعيد بناء القوى المعنوية والاجتماعية والاقتصادية والسياسية فى مجتمعاتها ٠

رابعا : الحرب الباردة : كانت الدول ما زالت منشغلة بعملية البناء والتعمير حين بدأت معارك الحرب الباردة بين الكتلتين الشرقية والغربية ٠ وهى معارك فى الواقع لا تقل سعيرا عن الحرب الحقيقية ٠

ففى الحرب الباردة لا تعرف أرض المعركة ولا أساليبها ولا أسلحتها ولا قواها المتعددة ٠ فى حين يزداد الشعور بأن خسارة معارك الحرب الباردة نتائجها السياسية والاجتماعية والاقتصادية باهظة الثمن ، وتعنى الشيء الكثير بالنسبة للكتلتين المتصارعتين وبالنسبة لشعوبهما ٠ وقد أدى هذا الصراع الدائر بين شقى رحى الشرق والغرب الى اتخاذ السلطة التنفيذية دورا فعالا وحاسما وايجابيا فى رسم السياسة وتقرير مصائر الأمور والمبادأة باتخاذ القرارات الفورية ٠

ولكى نضرب مثلا لما يمكن أن يحدث فى ميدان الحرب الباردة ، نفرض أن دولة مثل باكستان طلبت منحة أو قرضا قدره ٥٠٠ مليون دولارا من أمريكا ٠ فاغلب الظن أن هذا الطلب سوف يبلغ الى السفير الأمريكى فى باكستان والأخير سوف يجمع مستشاريه ويدرسوا الموقف ٠ وهذا عادة سوف يتناول موقف باكستان من الولايات المتحدة ، ومن العالم الغربى ، وفى أى اتجاه تصوت فى الأمم المتحدة وموقفها من حلف جنوب شرقى آسيا، ومن التكتلات الدولية ، ثم كيف تنفق المعونات التى تصلها ، وهل تكرسها

المتنمية ... الخ . ويرسل السفير تقريره الى وزارة الخارجية الأمريكية ، فيدرس فى القسم المختص بالشرق الأدنى ثم يعرض على الوزير ، وهذا بدوره يعرض مجمل الدراسات على رئيس الجمهورية ، الذى اذا اقتنع يقدم مشروع المنحة أو القرض للكونجرس . ويبدأ الكونجرس دراساته من جديد . وربما يحيل الموضوع الى لجنة الشئون الخارجية التى تعد بدورها تقريرا عنه . وبعد مناقشة الموضوع فى مجلس الشيوخ الأمريكى تبدأ مناقشته من جديد فى مجلس النواب .

والآن نتساءل : كم من الوقت تستغرق هذه العملية ؟ فى تقديرنا انها على أحسن الفروض ومع الاهتمام البالغ سوف تستغرق بضعة أسابيع ان لم يكن بضعة اشهر .

فلو أن باكستان طلبت المنحة أو القرض من روسيا ، فاغلب الظن إنها سوف تحصل عن الرد فى زمن يقل كثيرا عن هذا ، وبذلك تكسب روسيا الموقف .

ماذا يكون موقف الولايات المتحدة اذا فى مثل معارك الحرب الباردة هذه ؟ وهل هى قادرة على خسارة هذه المعارك ؟ ان الدول الكبرى تستطيع بالحرب الباردة أن تكسب دولا وشعوبا دون الدخول فى أى معركة حقيقية ودون استعمال طلقة واحدة . وكذلك يمكن أن تخسر دولا وشعوبا . وقصة تحويل اتجاه بواخر القمح الروسية الى الشواطىء المصرية بدلا من الاتحاد السوفيتى – وجهتها الأصلية – وبناء السد العالى ، بعد تخلى الولايات المتحدة الامريكية والبنك الدولى عنا ، والآثار والنتائج التى ترتبت على ذلك أمثلة ما زالت ماثلة فى الأذهان .

لقد أدت الاجراءات الديموقراطية المطولة فى مواجهة للظروف العالمية الى التساؤل فى الدول الغربية : هل تختار الديموقراطية بعملياتها المعقدة

البطيئة ؟ أم تختار الكفاية والمبادأة فى العمل لتبقى الدول قوية ولتبقى على ذاتها (١) ؟

**تكامل العمليتين التشريعية والتنفيذية :**

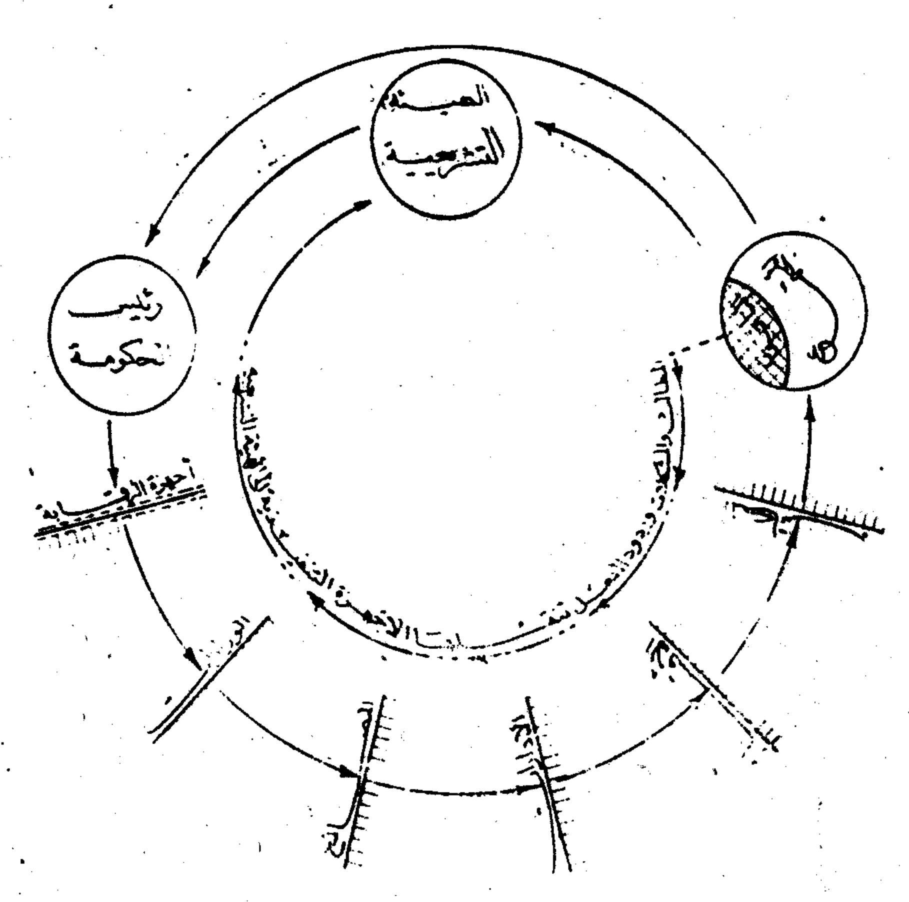
قصدنا من العرض المتقدم أن نوضح أن الأحداث التى تعاقبت على العالم منذ الثلاثينات ، والتى بدأت بالكساد الاقتصادى ، فالحرب العالمية الثانية ، واعادة البناء والتعمير ، فالحرب الباردة ، قد أدت الى ظهور اتجاه واضح فى معظم مجتمعات العالم ـ حتى فى أشدها مناداة بالمبادىء الديموقراطية ـ الى منح السلطة التنفيذية سلطات أوسع تمكنها من حرية العمل بحيث تأخذ الدور القيادى فى كثير من الظروف التى كانت تتطلب مراجعة السلطة التشريعية أو انتظار رأيها أو الحصول على موافقتها ٠

وهذا الاتجاه من اهم الحقائق فى مجال العلوم السياسية والادارية ٠ والتساؤل الذى نثيره الآن هو : أين نقف من النظرية التقليدية لفصل السلطات ؟ ان النظرية التقليدية لفصل السلطات ٠ والتى نادى بها منتسيكو، لا يمكن أن تعيش بالمفهوم والصورة التى ولدت بها فى مجتمعنا المعاصر ٠ لأنه لا يمكن أن يتم هذا الفصل أمام التداخل والتشابك الذى يتصف به العمل فى المجتمع الحديث ٠ حيث تبدو الحاجة ماسة الى تعاون السلطات والى تكامل العمليتين التشريعية والتنفيذية ٠

---

(١) يبدو أن المجتمع الغربى ، وبصفة خاصة كل من فرنسا والولايات المتحدة ، أصبح يتجه الى الأخذ بمبدأ الكفاية حين تعترض العملية الديموقراطية سبيله الى تحقيق مصالحه العليا ٠ وفى التاريخ الحديث حادثان هامان من الولايات المتحدة يشيران الى هذا الاتجاه ٠ الأول يمثله الاجراء الذى اتخذه الرئيس الأمريكى الراحل جون كنيدى حينما أمر بحصار كوبا سنة ٦٢ ، ومنع أى سفينة من الاقتراب من شواطئها ولو بالقوة ٠ وهو اجراء لا يقتصر عن اعلانه للحرب ٠ وقد دعى الرئيس الامريكى الكونجرس بعد ذلك لاقراره فيما اتخذه ٠ كذلك الاجراء الذى اتخذه الرئيس جونسون حينما أصدر أوامره الى سلاح الطيران الامريكى لمهاجمة الموانى والمطارات فى فيتنام الشمالية عام ١٩٦٤ ، وقبل أن تتدخل امريكا بصورة سافرة فى الحرب ، وقد اتبع اتخاذه هذا القرار عرضه على الكونجرس لاقراره ٠ وفى كلتا الحالتين لم يكن الاجراء أصلا من سلطة رئيس الجمهورية ٠

## تكامل الوظيفتين التشريعية والتنفيذية




يوضح هذا الشكل تكامل العمليتين التشريعية والتنفيذية . فيلاحظ أن الناخبين يختارون ممثليهم فى الهيئة التشريعية وفى بعض الأنظمة يرأس زعيم الحزب صاحب الأغلبية الحكومة . وفى بعضها الآخر يختار رئيس الحكومة مباشرة بواسطة الناخبين . وبينما تقوم الهيئة التشريعية بوضع القوانين ، يقوم الجهاز الحكومى فى مستوياته المختلفة ( الوزارات والمصالح والادارات والأقسام والمكاتب ) بتنفيذها . ومن خلال التنفيذ ، وعن طريق الاتصال المباشر بالجماهير تقف السلطة التنفيذية أولا بأول على الآراء والاتجاهات والمطالب والمشكلات وردود الفعل التى تنقلها بدورها فى صور مشروعات بقوانين الى الهيئة التشريعية .

( شكل ٢ )

ويلاحظ أن الارتباط وثيق بين السياسة والادارة فى جمهورية مصر العربية . وقد عزز الدستور هذا الاتجـاه حينما نص على ترشـيح رئيس الجمهورية بمعرفة مجلس الشعب (١) . وعلى حق أعضاء المجلس فى سؤال الحكومة أو استجوابها (٢) . وعلى حق رئيس الجمهورية فى أن يعين عددا من أعضاء مجلس الشعب لا يزيد على عشرة (٣) ، وعلى حقـه فى حـل المجلس (٤) . وحقه فى اقتراح القوانين والاعتراض عليها واصدارها (٥). وبالاضافة الى ما تقدم يبدو تكامل الوظيفتين التنفيذية والتشريعية واضحا عندنا من واقع نص المادة ١١٨ من الدستور التى تقرر :

« يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسـة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور » .

ولذلك فالحكومة تشارك بصورة واضحة فى حقل العمل السياسى على أساس مواجهة اختصـاصات ومسئوليات رئيس الجمهورية . وقد عززت المادة ١٣٤ من الدسـتور الرابطة بين الحكومة ومجلس الشعب بنصها على أنه (٦) :

« يجـوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء فى مجلس الشعب ، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسـات المجلس ولجانه » .

وقد أسهمت الهيئة التنفيذية خلال السنوات الأخيرة فى اعداد أغلب التشريعات التى نظرها مجلس الشعب ، وكان لها دور المبـادأة فى تقديم مشروعات هذه التشريعات الى المجلس . ( شكل ٢ ) .

وفى بريطانيا نجد أن مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة تشكل

---

(١) دستور جمهورية مصر العربية ، ( القاهرة فى ١٩٧١/٩/١١ ) ، المادة ٧٦.

(٢) المادة ١٢٥ من الدستور .

(٣) المادة ٨٧ من الدستور .

(٤) المادة ١٣٦ من الدستور .

(٥) المادة ١٠٩ من الدستور .

(٦) المادة ١٣٤ من الدستور .

أكثر من ٩٠٪ من الأعمال التشريعية التى يقوم بها مجلس العموم البريطانى ٠ وفى النظام امريكى ــ على الرغم من أن السلطة التنفيذية ليس لهــا احق تقديم مشروعات القوانين ، وأن الحق فى اقتراح القوانين أو انشــائها من اختصاص أعضاء السلطة التشريعية أنفسهم ــ نجد أن السلطة التنفيــذية توجى الى أعوانها والأعضاء المنتمين الى الحــزب الذى تنتمى اليه لكى يتقدموا بأعمال تشريعية واجراءات تشريعية ٠ كما أن « خطاب الاتحــاد » "Message of The Union" الذى يلقيه رئيس الجمهورية فى بداية كل دور نيابى أو كل دورة فى الكونجرس يوضح الاتجاه التشريعى ، والتشريعــات اللازمة لكى يقوم بها الكونجرس حتى تتمكن الحكومة من القيام ببرامجهــا وخططها ٠ اذن حتى فى ظل هذا النظام الذى يحرم السلطة التنفيذية من تقديم مشروعات القوانين ، يسمح لها بالايحاء لأعضاء الكونجرس الامريكى لكى يعملوا على تحقيق برامجها التشريعية ٠

وفى الواقع أن الدراسات الحديثة تؤكد أن السلطة التنفيــذية ، أو الوظيفية التنفيذية ، نمت بصورة أصبحت توجه أو تســيطر على العمل التقليدى للسلطة أو الوظيفة التشريعية ٠ وهذه الحقيقة مرتبطة الى حد كبير بنمو سلطة رئيس الدولة الذى هو رئيس السلطة التنفيذية ــ والذى يرى نفسه دستوريا مساويا للهيئة التشريعية باعتباره منتخبا من مجموع الناخبين الذين يسهمون فى انتخاب أعضاء هذه الهيئة ٠

وهكذا نجد أن الادارة العامة وان كانت تختص أصلا بتنفيذ السياسة العامة الا أنه لا يمكن تجريدها ــ من الوجهــة العملية لا النظرية ــ من الاشتراك فى وضع هذه السياسة ٠ والواقع أن الهيئات التشريعية لا تحتكر وظيفة التشريع ٠ فالوزراء ــ وهم رؤساء الأجهــزة التنفيذية ــ يشاركون السلطة التشريعة فى وضع السياسة العامة ٠ وقد اقتضت الظروف العملية أن يسود هذا النمط فى العمل ٠ ولذلك لا يوجد خط فاصل واضح بين السياسة والادارة بحيث تصبحان منطقتين منفصلتين (١) ٠٠

---

(١) عبد الملك عودة : الادارة العامة والسياسة ، ( القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، سنة ١٩٦٣ ) ، ص ٥٢ ٠

ومن ناحية أخرى نجد أن ردود فعل المواطنين بصدد التشريعات التى تضعها الهيئات النيابية ، اما أن تصل الى تلك الهيئات مباشرة أو من طريق السلطة التنفيذية . وعندما تمر ردود الفعل هذه خلال المستويات التنفيذية تكتسب كثيرا من التنظيم والصقل ، كما تكتسب اضـافات أخرى ضرورية نتيجة الخبرة التى تتميز بها السلطة التنفيذية ، هذه الخبرة مردها أن الادارة لها جوانب فنية لا تستوعبها الهيئات التشريعية . ومن طريق تملك الاداريين والمنفذين للمعلومات « وأسرار المهنة » ولمكانيـات العمل يحس المشرعون بالحاجة القوية اليهم . وهكذا أصبحت الادارة نشاطا متخصصا لا غنى عنه للمشرع . والنتيجة الهامة هى امتداد اسهام الادارة العامة الى العمليـة التشريعية والى تفسير التشريع ، أو اقتراح تعديله أو تغييره ، الى جانب التنفيذ المفصل الروتيب المستمر للقانون .

**ان الاداريين ليسوا آلات حاسبة تعطى الأجوبة الصحيحة بعـد اقحام المعلومات المناسبة عليها . ولكنهم بشر ، والغاية الأولى من عملهم هو ما ينتج عن هذا العمل من تأثير على غيرهم من بنى البشر . والقوانين نفسـها لا تتصف بالقداسة بل هى تعبير وتقريب ووسـائل دبرت وأوجدت لتحقيق غايات منشودة . وليس يكفى أن يلم الادارى بالقانون ويخضع لنصه ، بل يخلق به دائما أن يحيط بالأهداف التى تكمن وراء القانون .**

ان الايمان والتفكير ، وهما أصل القانون ، يجب أن ينعكسا فى ضمير الادارى ولبه . ومتى فكر فى قرار ، ينبغى عليه أن يكون منهمكا فى شىء أعمق من مجرد استنتاج المبدأ العام الموضح فى القانون ، وعليه أن ينسجم مع تفكر المشرع وروحه ومع ظروف المجتمع الذى يخدمه ، ومع أفكار ومعتقدات الفئة التى يتعامل معها ونفسيتها واتجاهاتها . بذا يصبح قراره مبعثا للقانون بصورة مصغرة تؤكد الربط بين الادارة والسياسة .

ومع أن الموظف الحكومى يجب أن يبقى دائما محايدا ومنفذا لما تفرضه التشريعات ، فالموظف الذى لا يؤمن بتشريع ما ، ولا يفهم أو يقر السـياسة التى أوحت به قد يعجز عن تطبيقه تطبيقا عادلا . فأعمال الموظف يجب أن تكون انبعـاثا من الايمان بالتشريع والسياسة التى فرضته بهذه الصـورة بذلك لا ينفذ الادارى الكفء القانون ولا يبقى ضمن النطـاق الذى يحدده

فحسب ، بل انه يصبح مدركا للقانون وغايته ، ويصبح بمعنى آخر القانون نفسه (١) ٠

**ضرورة التئام سياسة التنفيذ مع السياسة العامة :**

فى تقديرنا أن اعداد الخطة القومية الشاملة بوساطة الأجهزة الادارية والتنفيذية يعد أكبر عمل سياسى يتم فى المجتمع الحديث ٠ فالخطة هى برنامج العمل السياسى والتنفيذى من أجل جعل الأهداف التى حددها المجتمع حقيقة واقعة ٠ أو بمعنى آخر هى ترجمة الأهداف والأمانى الى حقائق ، وبالتالى اخراج السياسة العامة الى حيز الواقع والتنفيذ ٠ وفى الدولة الحديثة تأخذ الأجهزة التنفيذية على عاتقها مهمة اعداد مشروعات الخطة القومية ثم بلورة هذه المشروعات واخراجها فى وثيقة متكاملة منســـقة تعبر عن وســـائل وامكانيات ومراحل تحقيق الأهداف بطريقة مثلى ، ثم تتولى هذه الأجهزة مهمة تنفيذ الخطة ٠

وفى هذا الصدد نود أن نشير الى أهمية ممـــــارسة العملية الادارية بالأسلوب الأسلم ، حتى يمكن تحقيق الأهداف السياسية ٠ فقد لوحظ عند تقويم الخطة الخمسية الثانية فى الهند أنها أخفقت بمقدار يقرب من حوالى ٥٠٪ ، وأن سبب الاخفاق فى تقدير الخبراء سواء أكانوا أجانب أم من الهنود يرجع الى عدم تمكن الجهاز الادارى فى الهند من تحمل مسئولياته للقيــام بالأعباء الملقاة عليه فى تنفيذ الخطة ٠

وهكذا تأخذ السياسة العامة للدولة وزنها وثقلها من العمل التنفيذى (٢)

---

(١) جون كلارك آدمز : المرجع السابق ، ص ٨٥ أ ٠

(٢) من الامثلة المفيدة فى ضرورة التئام العمل التنفيذى مع الهدف السـياسى ما تضمنه كتاب « الامريكى القبيح » ٠ فقد أبرز مؤلفا الكتاب — واحدهما أســتاذ العلوم السياسية بجامعة كاليفورنيا — كيف يمكن أن يخرب أسلوب تنفيـــذ المعـونة الامريكية المقدمة الى احدى دول اسيا الاهداف السياسية التى توختها أمريكا من تقديم هذه المعـونة :

William Lederer and Eugene Burdick : The Ugly American, (N.Y.: W. Norton and Co., Inc. 1968).

ومن ثم يتعذر الاقناع بانتهاج سياسة معينة فى الاصلاح الزراعى ، أو العمالة الكاملة ، أو التأمين الاجتماعى مثلا اذا تخلفت الادارة ، أو تباطأت أو اساءت التنفيذ . ولا يقتصر رد فعل التخلف أو اساءة التنفيذ على زعزعة الثقة بالداخل فى سياسة الحكومة وأهدافها ، بل قد يتعدى أثره الى زعزعة ثقة الدول الأخرى فيما تنادى به الحكومة أو تتبناه من شعارات . وأى حديث فى السياسة الخارجية يعتمد أساسا على العمل الوطنى التنفيذى الناجح ، ومدى القدرة على جعل المبادىء مطبقة فعلا ومصحوبة بأعمال ايجابية .

وتبدو أهمية عمل الأجهزة التنفيذية بالنسبة للسياسة فى النظام الواحد . أو بالدول ذات الحزب الواحد . فالنظام الواحد يعتبر الجهاز الادارى جزءا منه يخدمه وينفذ له ، واخفاق الجهاز الادارى يعنى تهديدا واضحا لكيان النظام الواحد نفسه . لذلك نجد أن البلدان ذات النظام السياسى الواحد لا تقبل أن تنفصل القيادة الادارية عن القيادة السياسية ، والتغيير الذى يحدث يكون عادة فى كلتا القيادتين معا لأنهما دائما مرتبطتان وتؤثران كل منهما فى الأخرى .

ونقطة أخرى هامة تتصل بالسياسة والادارة . ففى المجتمعات التى مرت بمرحلة الثورة الاجتماعية أو التغيير الراديكالى ، والتى هى سائرة فى طريق التنمية وتكرس جهودها فى هذا الاتجاه ، يبدو مستقبل هذه المجتمعات القريب معتمد فى المقام الأول على جهود الأداة التنفيذية من حيث القيادة الفعلية لأمورها ، وتخليصها من الفاقة والمرض والجهل وشتى أنواع التخلف ، أكثر من اعتماده على الهيئات التشريعية . ففى مراحل التنمية الأولى يكون من مهام السلطة التنفيذية أن تأخذ على عاتقها الدور القيادى فى تغيير المجتمع ومواجهة عوامل التخلف الموروثة والتحديات المستمرة .

ويلاحظ فى معظم الدول النامية أن الاطار السياسى فى بداية مرحلة الاستقلال يكون متوافرا ومستعدا للعمل ، بينما تفتقر هذه الدول الى الاطار الادارى ، وخاصة فى المستويات القيادية والتنفيذية الفنية . ولذلك تعمل كثير من الأحزاب السياسية ، أو الثورات فى هذه الدول على استقدام القيادات السياسية المنتمية اليها وتسلمها المناصب الاستراتيجية الهامة . ومثل هذا الاجراء يؤدى فى المدى الطويل الى زيادة الصلات والفهم المتبادل بين السياسيين والاداريين والى الربط الوثيق بين السياسة والادارة .

## الحيـــاد الوظيفى

يقصد بالحياد الوظيفى الحياد فى أداء الخدمة العامة والتعاون مع الحكومة القائمة • وتبدو أهمية الحياد الوظيفى بصفة خاصة فى البـلان التى تأخذ بنظام الأحزاب ، أو بنظام الحزبين • حيث يتطلب الحزب الحاكم من الموظف أن يكون على درجة من الحيدة والاستقلال تمكنه من تنفيـــذ السـيـاسية (Policy) والتوجيهات دون أن يتأثر بولائه السياسى ان كان ينتمى للحزب المعـارض • وبهـذا تصبح الادارة العـامة أداة محـايدة ، فان حادت عن ذلك أخفقت فى مهمتها •

ومن ثم فالادارة العامة لا تسال عن اسباغ القيمة على ما تفعل تنفيذا للسياسة العامة ، اذ يعد ذلك خروجا منها على اختصاصها • وتحتم قوانين التوظف فى أى دولة ألا يدخل الموظف السياسة "Politics" ومؤثراتها فى عمله لأنه ان فعل ذلك فقد دمغ نفسه بعدم الحيدة وأصبح غير أهل للخـدمة العـامة (١) •

وينتج عن قبول مبدأ الحياد الوظيفى فى الدول ذات الأحزاب المتعددة رفع المسئولية عن كاهل المنفذين فى حالة تغيير الأحزاب والسياسات •

فلو فرضنا أن سياسة حزب العمال فى بريطانيا فى وقت ما قد سارت على اساس الأخذ بمبدأ التأميم ، وأن الأداة التنفيذية نفذت سياسة التأميم بكل دقة وسرعة ، ولو فرضنا أن الرأى العام لم يرض عن هذه السياسة وأســقط الحكومة وجاءت حكومة أخرى تنقض سياسة التأميم وتشجيع سياســة المشروعات الحرة ، فان هذا التغيير لا يترتب عليه مؤاخذة الأداة التنفيذية أو تغييرها طالما أنها تمشت مع السياسة الجديدة •

ذلك لأن الادارة مسئولة أساسا عن التنفيذ لا عن التقييم الخلقى أو السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى لما يطلب منها تنفيذه (٢) •

---

(١) محمد توفيق رمزى : علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ٢٠ •
(٢) المرجع السابق ، ص ٢١ •

ويلاحظ أن مبدأ الحياد الوظيفى يختلف فى البلاد ذات الحزب الواحد سواء الحزب الشيوعى بعقائده وايديولوجيته ، أو النظام السياسى المعدل الذى تأخذ به بلاد أخرى مثل الجزائر والعراق وغينيا ، والذى يختلف من بلد لأخرى على حسب الظروف والأحوال التى تمر بها مجتمعات تلك البلاد . أو فى حالة دولة مثل الهند بها حزب قوى استمر فى الحكم منذ عام ١٩٤٨ حتى الآن . ففى هذه الأمثلة تصبح مشكلة الحياد الوظيفى سـهلة حيث تربط جمهرة الموظفين بالحكومة وبسياستها وبالنظام القائم ، ويصبح مفهوم الحيـاد الوظيفى عندئذ هو الحياد فى أداء الخدمة العامة .

على أن الوضع بالنسبة للبلاد التى مرت بمرحلة تغيير ثورى يبدو أعمق من هذا . فالجهاز الحكومى ، مثل باقى التنظيمات والمنظمات الأخرى ، تأخذه الثورة على غرة وهكذا يجد نفسه بين عشية وضحاها يواجه أهدافا وسياسة وخططا وبرامج جديدة . فهل من الممكن أن يبقى الجهاز الحكومى محايدا ازاء هذا الموقف ؟ وهل يستطيع الموظف العام فى ظروف الثورات الاجتماعية أن يبقى محايدا بالنسبة للمسئوليات الموكولة اليه ؟ أو بمعنى أوسع هـل يستطيع الموظف العام أن يبقى محايدا فيما يتعلق بالقيم الجديدة والأهداف الثورية التى ظهرت فجأة فى المجتمع الذى يخدمه الموظف ؟

ان قيام طبقة حاكمة أمر مسلم به فى الحياة السياسية . وفى كل دولة مهما كانت ظروفها تتركز ادارة الشئون العامة فى يد أقلية تمارس السلطة وتستمتع بما يمكن أن تجلبه السلطة معها من مزايا . وتفوض الجماهير الى هذه الأقلية - عن رغبة أو عن رهبة - مهمـة ادارة شـئون الدولة والحكم (١) .

هذه الحقيقة على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة لاتصال السياسـة بالادارة . وتتركز الأهمية فى أن الطبقة الحاكمة هى عادة التى تحدد الأهداف العامة بالمجتمع . وفى محاولتها تحقيق هذه الأهداف تعتمد على مجموعة من

---

(١) للمزيد من القراءة فى هـذا المعنى ، وللوقوف على آراء أسـاتذة العلوم السياسية والاجتماعية بصدد الطبقات والقوى فى المجتمعات المختلفة، انظر ، عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، ( الباب الرابع ، الفصل الاول ، « حتمية التغيير البيروقراطى » ) .

التنظيمات والموظفين الرسميين الذين يكونون فيما بينهم الكادر الحكومى . ومن ثم يقوم ارتباط وثيق بين القادة السياسيين أو الطبقة الحاكمة فى مجتمع وزمن معين وبين الجهاز الحكومى المرتبط بأهداف وسياسة هذه الفئة .

وهنا يثور تساؤل على درجة كبيرة من الأهمية : ما موقف القيادة السياسية الثورية الجديدة التى جاءت بأهداف متطرفة تناقض أهداف من سبقوها أو تقضى عليها ، من الجهاز الحكومى بالدولة الذى كان عاملا من أجل تحقيق الأهداف القديمة ؟ وما موقف الجهاز الحكومى من الأهداف الجديدة ؟

ان الحاجة لمواجهة مقاومة الأجهزة الحكومية للتلاؤم والتغيير وفقا للاهداف الاجتماعية الجديدة تصبح ضرورية وملحة فى فترات الثورات أو التغيير الراديكالى . ففى مثل هذه الحالات التى يحدث فيها تغيير جذرى فى أهداف الدولة واتجاهاتها تتعثر النظرية القائلة بحياد الجهاز الحكومى ، وتصبح الحاجة ماسة الى توفير جهاز جديد يؤمن بالأهداف الجديدة ويتحيز لها . ويقول لينين فى هذا الصدد :

« ان القضاء على الروتين كلية وفى الحال أمر ضرورى ، وهذا هو الكمال . على أن التخلص من الجهاز البيروقراطى القديم بأكمله وفى الحال ، والبدء فى انشاء جهاز جديد ليس هو الكمال فحسب ولكنه أيضا مهمة مباشرة وحتمية لثورة الطبقة العاملة (١) .

على أن الغاء التنظيم الحكومى القائم أو القضاء عليه فى حالة التغيير المتطرف فى الأهداف يعد من الصعوبة بمكان ان لم يكن مستحيلا . ويذهب رينهارد بندكس الى أبعد من هذا فيؤكد أن التغيير الشامل للجهاز البيروقراطى أصبح فى حكم المستحيل لأنه سوف يؤدى بالضرورة الى توقف الخدمات العامة الهامة اللازمة للمجتمع . ويضيف بندكس ، أن البيروقراطية الحكومية تبعا لهذا تتميز باحتكارها للسلطة (٢) .

---

1. V.I. Lenin : The State and Revolution, (N.Y. : Vanguard Press, 1026), p. 155.
2. Reinhrad Bendix : "Bureaucracy and the Problem of Power" in Robert Merton and others eds., Reader in Bureaucracy. (Glencoe, Eilinois : The Free Press, 1960), p. 18.

ومن ناحية أخرى ليس من الصعب أن نقدم الأدلة على الاتجـاهات البيروقراطية التى كانت تهـدف الى هدم أو معارضة البرامج الثـورية الراديكالية (١) ٠

**وتقودنا هذه الحقائق الى أن التغيير الثورى أو الراديكالى فى مجتمع ما يستلزم بالضرورة لنجاحه تغييرا ثوريا مناسبا فى الجهـاز الحـكومى القائم ، وتوفير جهاز يؤمن بالأهداف الجـديدة ويعمـل مخلصـا من أجل تحقيقها ٠ ولما كان القضاء على الجهـاز الحكومى برمته فى العصر الحديث وإعادة بنائه من جديد أمرا غير ممكن لاعتبارات عملية وفنية واجتماعية وانسانية ٠ فان عملية التغيير الثورى التى تتصل بالجهاز الحكومى تأخـذ عادة استراتيجية معينة تتفق مع طبيعة الأهداف الجديدة التى يسعى المجتمع لتحقيقها وترمى الى أحداث التغيير المناسب فى الجهاز القـائم بما يضمن تجاوبه وولاءه وارتباطه بالأهداف الجديدة (١) ٠**

وهكذا نجد أن مبدأ الحياد الوظيفى يمكن أن يتواجد فى ظل منـاخ اجتماعى وسياسى مستقر ٠ بيد أنه قلما يستمر هذا المبدأ قائما فى مواجهـة التغيير الثورى الشامل والأهداف الجديدة التى يأتى بها ٠ فلو افترضنا أن الجهاز الحكومى يمكن أن يبقى محصنا ضد التيارات السياسية فى كل وقت، فالواقع يدعـونا لأن نؤمن بأنه فى فترات التغيير الاجتمـاعى والسياسى الجذرى لا يمكن أن يبقى الجهاز الحكومى منعزلا عن الأحداث ، ومن ثم لا يمكن أن ينجو من المساس به ٠ ذلك لأنه من طبيعة الأمور أن يشترك الموظف الحكومى ــ مثل باقى المواطنين ــ فى القيم الحضارية والأهداف السائدة فى مجتمعه فى زمن معين ٠ بل فى الواقع يمكن القول أن أحد الوظائف الهـامة للمنظمات الحكومية . هى الحفاظ على القيم السائدة بالمجتمع ٠ ومن ثـم نتوقع من الجهاز الحكومى أن يكون مؤمنا بأهداف الثورة ، بل ومتحيزا لها ٠ فعليه تقع مسئولية تأمين الثورة ، ليس فحسب من طريق النأى عن معارضتها وتخريب السياسة الثورية ، وانما من طريق الايمان بها واعتناق مبادئها وجعل أهدافها حقيقة مؤكدة ٠

---

(١) للوقوف على التغيير الذى أدخلته الثورة على الجهاز الحكومى فى مصر منذ قيامها عام ١٩٥٢ ، أنظر المرجع السابق ، ( الباب الرابع ، الفصل الثانى ، «استراتيجية التغيير » ) ٠

## القيادة السـياسية والادارية

ان القادة الاداريين بالحكومة يؤدون دورين هامين · الأول يتصـل بالسياسة والثانى يتصل بالادارة · ومزج هذين الدورين معا يؤدى الى تمشى سياسة التنفيذ مع السياسة العامة ، مما يؤكد الفرض القائل بأن كل ادارى سياسى · ويلاحظ أنه كلما ارتقى الادارى فى الدرج التنفيذى زادت الصفة السياسية لعمله وتأثرت بذلك القرارات التى يتخذها ، وبالتالى تضعف صفته كادارى متخصص فى التنفيذ وتزداد صفته كسياسى · وهذا النوع من القادة الاداريين ينفقون ما بين ٦٥ الى ٩٠٪ من وقتهم فى اتصـالات بالمستويات التنفيذية والسياسية العليا ، وبزملائهم ممن هم فى مستواهم بالمنظمـات الأخرى وبالجماهير (١) ·

ولهذا فان أعمال القادة الاداريين الذين يشغلون مناصب رئيسية فى قمة التنظيم تعتبر أعمالا سياسية اذا ما قورنت بأعمال من دونهم · ذلك لأن عمل هؤلاء القادة يرتبط بمجال حكومى عام وبتنظيمـات حكومية أعلى وباتجاهات سياسية أوضح ·

هذا الدور السياسى فى عمل القادة الاداريين يتناسب تناسبا طرديا مع زيادة اتصال العمل بالجماهير · فلو فرضنا أن وزارة أو ادارة تتعـامل مع أعداد كبيرة من الجماهير تفوق ما تتعامل معه وزارة أو ادارة أخرى ، فان أعمال الأولى تكون ذات طبيعة ولون سياسى أكثر من الثانية · ومن هنـا يمكن القول أن وزارة التموين أعمالها ذات طبيعة سياسية أكثر من وزارة البحث العلمى ، وأن ادارة المرور أعمالها ذات طبيعة سياسية أكثر من ادارة المخازن والامدادات بوزارة الداخلية ، وهكذا ·

وهذا الاعتبار ، أى مدى الطبيعة السياسة للعمل الادارى ، يملى على القادة الاداريين مسئوليات على جانب كبير من الأهمية فيما يتعلق بمـدى رفاهية حاستهم السياسية تجاه الجمهور ، وواجباتهم فى مجالات التخطيط والتنظيم وسياسة التوظف واتخاذ القرارات والعلاقات العامة والرقابة ·

---

1. Pfiffner and Presthus : op. cit., p. 75.

ولذا نرى أن ادارة المنظمات وثيقة الصلة بالمواطنين اصعب بكثير من ادارة غيرها ذات العلاقات الجماهيرية المحدودة · وأن العمل السياسى لا يمكن حصره فى أى مكان أو أى مستوى بالادارة الحكومية · فحيثما وجد اجراء يتعلق بالمواطن فهناك عمل سياسى ·

وتضع الامم المتحدة القواعد الآتية بالنسبة لاعداد الأجهزة الحكومية : « بينما يتعين الحد من المناصب التى تشغل من غير طريق الامتحانات ، ومن طريق التعيينات السياسية ، فان بعض التعيينات السياسية ، أو تلك التى تتم دون التقييد بالامتحانات والمسابقات تصبح ضرورية فى بعض الدول وخاصة بالمستويات العليا · وذلك لضمان تنفيذ السياسة الجديدة بصورة محققة للغاية ، وبصفة خاصة بالدول النامية التى لم تستكمل بعد نظم التعيين على أساس الصلاحية (١) » ·

ومن هنا يلزم التعيين فى المناصب القيادية بالجهاز الحكومى على أساس سياسى ·

ويترتب على الارتباط بين القيادة الادارية والسياسية بضعة التزامات يتعين على القادة الاداريين التنبيه لها ·

فى مقدمة هذه الالتزامات ما يلى :

١ ـ أن القادة الاداريين يجب أن يتصفوا بالحاسة السياسية ، ونعنى بذلك أن يهدفوا دائما فى عملهم الى تمشى سياسة التنفيذ مع السياسة العامة للدولة ، وأن يلتزموا بهذه السياسة ، ويشعروا بالولاء والانتماء للاهداف العامة ·

٢ ـ أن يكون الصالح العام رائد هؤلاء القادة فى العمل · وهذا يتطلب منهم مراعاة الصالح العام فى عشرات ومئات القرارات التى تصدر عنهم خلال عملهم التنفيذى ·

٣ ـ أن القيادات فى كل المستويات الادارية ، مسئولة مسئولية مباشرة

---

1. United Nations, Op. cit., p. 21.

عن اقامة علاقات عامة طيبة للحكومة مع الشعب . ذلك أن العلاقات العامة الطيبة هى أساس العمل التنفيذى السياسى . ففى آلاف وعشرات الآلاف من الاتصالات التىتتم يوميا بين أفراد الجمهور وبينالعاملين بالأجهزة الحكومية تنعكس صورة الحكومة من خلال العمل التنفيذى . وينبغى أن تكون هذه الصورة فى نظر ورأى الجمهور كريمة ومشرفة . اذ يترتب عليها تحديد العلاقة بين الحكومة والشعب .. وبالتالى مستقبل الحكومة ، بل مستقبل النظام الذى تخدمه .

وهذه الالتزامات المفروضة على القادة الاداريين طبيعية ومنطقية . فالجهاز الادارى يعبر دائما عن نمط القيادة والسلطة والتنظيم الاجتماعى بالدولة ، وعن مدى حساسية القيادة السياسية بالنسبة لحاجات وتوقعات الجماهير . ومن المتوقع أن يكون هذا التعبير أكثر وضوحا فى أحوال الثورات أو التغيير المتطرف الذى يقضى على الفئات الرجعية والاستغلالية ويحل محلها فئات تقدمية جديدة .

وفى مصر ، أدى الاتجاه نحو تنقية جو السياسة والادارة من العناصر الرجعية والمستغلة وتمكين العناصر الوطنية والموالية من تولى القيادة فى المجالين السياسى والادارى الى التقريب والتلاقى بين هؤلاء القادة . والنتيجة أن هناك شبه اتفاق فى الآراء والاتجاهات والأفكار بين السياسيين والمنفذين بما يحقق المصالح القومية . بمعنى أن القادة فى مؤسسات الدولة العليا وفى الحكومة والقطاع العام لا تفصلهم مسافات عقائدية - ايديولوجية - أو أخرى مرتبطة بالاتجاهات العامة أو نواحى الولاء .

وهذا الالتقاء بين السياسيين والاداريين الذى أصبح الآن نمطا سائدا للعمل القومى ، يحقق المشاركة الوجدانية والتفاهم بين القيادة السياسية والادارية بما يؤدى الى تحقيق الأهداف العامة للدولة بطريقة أفضل .

## صراع الخبراء والاداريين

## أو الصراع بين اهل الثقة واهل الخبرة

جرى الفكر الادارى لزمن طويل على تعريف الادارى بأنه الشخص الملم بحقائق غير متعمقة عن أشياء وموضوعات عديدة ٠ بينما الخبير هو الشخص المتعمق الذى يلم بحقائق كثيرة فى مجال تخصص ضيق ٠

ويشبه الادارى عادة بقائد « الأوركسترا » الذى قد لا يجيد العزف على كل آلة من الآلات التى تستعملها فرقته . والذى مع ذلك لا غنى للفرقة عن عمله لكى تخرج النغم المتناسق الذى تستمتع به ، فاذا توقف سكتت جميع الآلات ، أو أخرجت نغما نشازا ، باعتباره القائد والمنسق بين جهود هذه المجموعة البشرية المتعاونة لاخراج القطعة الموسيقية المتكاملة ٠

وقيل أيضا عن الادارى بأنه يتصف بالنظرة الشاملة ، ينظر الى الغابة فيميزها ، وان كان لا ينظر الى كل شجرة من أشجار هذه الغابة ليميز نوعها وخصائصها ٠

وهذا التعميم فى النظر الى الادارى مبعثه أن طبيعة عمله تتطلب منه أساسا أن يقوم بدور قيادى فيه تنسيق للجهود وتوجيه لها الى غايتها ٠ ويتطلب منه هذا الدور القيادى الربط المستمر بين أهداف المنظمة وبين السياسة العامة من طريق القرارات التى يتخذها ٠ وهو بذلك لا يختص بدقائق التنفيذ ، ولا يمارس العمل الفنى بتفصيلاته ٠

ومن هنا فان قرارات القائد تأخذ فى اعتبارها النواحى السياسية للمشكلات وما يتصل بالقيم والأنماط الاجتماعية ٠ وهذا يجعلها تبدو أحيانا فى نظر الخبراء والفنيين غير موضوعية وغير رشيدة وغير هادفة الى الحل العلمى الأمثل من وجهة نظرهم ٠ ومن هذه المواقف التى تختلف فيها وجهات نظر الاداريين والفنيين ولا تلتقى ينشأ الصراع ٠

فالاداريون ينظرون الى المشكلات من زواياها السياسية ، ويتأثرون فى قراراتهم بالقيم والاعتبارات الاجتماعية والانسانية تأثرهم بالحقائق ٠ بينما

الخبراء يهتمون بالحقائق والبيانات والنواحى العلمية ومنها يستمدون الرأى، وقد لا يلتقى الطرفان ٠

ولا يقتصر هذا الموقف على منظمة بعينها ، ولا تختص به الادارة فى مجتمع بالذات انما هو موقف عام ٠ ينشأ كلما اختلفت وجهات نظر الاداريين والخبراء أينما كانوا ، وأينما عملوا ٠

## اسباب ســوء الفهــم :

وفى مقدمة الاعتبارات التى تؤدى الى ســـوء الفهـــم بين الادارى والخبير ما يلى :

أولا : بالنسبة للاداريين :

١ ـ انهم يتولون المناصب الرئيسية ، ومكانتهم أعلى فى بعض الدول كانجلترا ٠

٢ ـ أنهم على اتصال مباشر بالســـياسيين حتى عند عرض رأى الخبيــر ٠

٣ ـ أنهم هم الذين يتخذون القرارات حتى فى المسائل الفنية ٠

٤ ـ انهم غير فنيين أو متخصصين ولا يقدرون أهمية أبحاث ودراسات الخبراء ٠

ثانيا : بالنسبة للخبراء :

١ ـ أنهم أنفقوا سنوات طويلة لاكتساب الخبرة ولا يعوضون عنها ٠

٢ ـ أن فرصتهم للترقى محدودة ٠

٣ ـ أن آراءهم قد لا يؤخذ بها وخاصة فى الأمور المتعلقة بالسياسة العامة ٠ والتخطيط ٠ وفى بعض الأحيان لا يرجع اليهم الا اذا ساءت الأمور ٠

٤ ـ أنهميعملون بالوظائف الاستشارية فقط ٠

والواقع أن الادارى بالنسبة للسياسى يعد خبيرا ، بينما يراه الخبير شخصا عاديا ٠ وللخبير بعض العـــذر ، فهو يرى الادارة عملية وليست تخصصا ٠٠ والاداريين تراجمة بين السياسيين والمتخصصين ٠ فالسياسى

يصمم والادارى ينفذ والخبير ينصح ويقدم التوصـــيات · ومع ذلك فمهمة الادارى أكثر صعوبة لأنها تتطلب دواما الموازنة والاختيار بين اتجـــاهات وبدائل وحلول متعددة · فقد تكون البدائل التى على الادارى أن يختار بينها متضمنة الأسئلة الآتية : هل نزيد رواتب الموظفين ، أم نخفض نفقات المعيشة، أم ننقص رواتب الطوائف الأخرى ؟ وعادة ما تكون عملية الاختيار صعبة· أما مهمة الخبير فتنحصر فى كيفية تحقيق أى من هذه البدائل ـالبديل الأمثلـ فنيا ، وهى أقل صعوبة من مهمة الادارى ·

ويلاحظ أن حدة الصراع بين الخبراء والاداريين تزداد عادة فى فترات التغيير الثورى أو المتطرف · ففى مثل هذه الظروف يصبح القادة السياسيون والاداريون شديدى التحمس لتحقيق انجازاه سريعة مبهرة · ويركزون على الوصول الى النتائج حتى ولو ادى هذا الى بعض التضحيات فى النظـــم والأساليب والأموال · ويؤمن هؤلاء القادة بأن مشكلات وتحديات التغيير الثورى تكون ذات صبغة سياسية فى المقام الاول ، ومن ثم يتعين حلهـــا بقرارات سياسية اكثر منها علمية او فنية · ذلك لأن العمل الثورى لا ينتظر ، ومن طبيعته التجربة والخطا · بينما يجد الخبراء أن أصواتهم لا يســـتمع اليها ، وأن آراءهم وبحوثهم التى استغرقت جهدا ووقتا لا تنـــال الاهتمام الكافى من الاداريين والمنفذين · فهؤلاء يريدون نتائج عاجلة ولو على حساب مستواها الفنى أو العلمى احيانا ·

ومع خفة حدة التغيير المتطرف تظهر الحاجة المتزيدة الى الخبـــراء والفنيين الذين تلقى على عاتقهـــم مســـئوليات تخطيط وتنفيـذ البرامج والمشروعات الجديدة وتوجيه العمل الثورى فى شتى المجالات العلمية والفنية، ومواجهة متطلبات التنمية ومشكلاتها المتعددة المتشابكة الأطراف ·

وقد عالج موضوع الصراع بين الاداريين والخبراء عدد من الكتاب فى محاولة لتحديد طبيعة العلاقة بينهم · وليس من شك أن الادارى هو المسئول عن قيادة المنظمة واتخاذ القرارات اللازمة ، وتحقيق الأهداف · ولا ينكر احدا أيضا أن وجود الخبير الى جانب الادارى فى أنواع معينة من النشاط عامل هام لكفاية الادارة وسلامة القـــرارات ، وان كان الخبير فى الواقع لا يتحمل مسئولية هذه القرارات ، فطبيعة مهمته الشورى ، وهى غير ملزمة

بالضرورة ، وللادارى حرية استعمال المشورة بما يتلاءم والسياسة العامة ويتفق مع الاتجاهات والصالح العام · فهو المسئول الأول عن سلامة التنفيذ ولديه الاختصاصات وبيده السلطات التى تمكنه من ذلك ·

ويرى أبلبى "Appleby" أنه كلما كانت طبيعة المشكل القائم سياسية زاد الاعتماد فى حله واتخاذ القرار بصدده على الادارى وقل الاعتماد على الخبير ، وكلما كانت طبيعة المشكل فنية أو علمية قل الدور الذى يمكن أن يؤديه الادارى وزاد الاعتماد على رأى الخبير (١) ·

ويمكن أن نضيف الى ما تقدم أن طبيعة النشاط الذى تمارسه المنظمة عامل له أهميته فى تقرير مدى اسهام الادارى أو الخبير فى اتخاذ القرارات، فادارة مؤسسة للطاقة الذرية مثلا تختلف عن ادارة مؤسسة للخدمات الاجتماعية ، حيث تصطبغ القرارات التى تتخذ فى الأولى أساسا بالصبغة العلمية · كذلك يكون لطبيعة المرحلة التى يجتازها المجتمع اثرها فى تحديد الدور الذى يمكن أن يسهم به كل من الادارى والخبير · فمراحل الاستقرار غير مراحل الثورة ، ومراحل التخلف تختلف عن مراحل التنمية من حيث طبيعة القرارات التى تتخذ فى كل منها ·

وتأييدا لما تقدم نجد تحولا ملحوظا فى النظرة التقليدية الى القائد الادارى · فالمشكلات الرئيسية المعاصرة التى تواجه الحكومات فى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ليست مشكلات عادية أو روتينية ، ومن ثم فهى لم تعد تعتمد فى حلها على الأشخاص المتصفين بمجرد المعرفة العامة، أو النظرة الشاملة · ويوما بعد يوم تتطلب هذه المشكلات والمهام الجديدة المنوطة بالحكومات لدراستها وفهمها ومواجهتها الاعتماد المتزايد على الطرق والأساليب ذات الطابع العلمى · لذا زاد سعى الحكومات نحو ترشيد عملية اتخاذ القرارات ، وأصبح الاعتماد على الدراسات والبحوث العلمية المستفيضة هو منهج العمل الحكومى فى العصر الحديث (٢) ·

---

1. Paul Appleby : Policy and Administration, (Alabama : University of Alabama Press, 194), p. 27.

(٢) يلاحظ مثلا أن مؤتمر القمة العربى الذى عقد فى عام ١٩٧٣ بالجزائر وان كانت طبيعته سياسية ، الا أن القرارات التى اتخذت فيه قد بنيت على أساس الدراسات التى تمت فى المجالات الاقتصادية ، والعسكرية ، الى جانب السياسية : وكذلك اعتمد تنفيذها على مهارات فنية وتخصصية فى هذه الميادين ·

وفى ظل الظروف صارت دعوى الاداريين غير المتخصصين بضرورة المحافظة على الوضع القائم ، وابعاد الخبراء عن الاشتراك فى رسم السياسة، لا سند لها سوى رغبة الاداريين فى المحافظة على نفوذهم وسيادتهم فى هذا المجال • وفى الواقع أن استمرار هذا الحال أدى - فى انجلترا مثلا - الى أن القادة الاداريين الذين يمثلون الطبقة الادارية العليا بالحكومة البريطانية "The Administrative Class" لم تصبح لديهم الأصالة اللازمة لتقديم الاستشارات الرشيدة لحكوماتهم من العمال والمحافظين منذ الحرب العالمية الثانية الى يومنا هذا • وكان من نتائج جهلهم بالنواحى الفنية والعلمية المتصلة بعملهم عدد من الأخطاء الاقتصادية التى نتج عنها تقلص معدل النمو الاقتصادى بانجلترا (١) •

## الاتجاه نحو التكنوقراطية :

لقد أدت مثل هذه المواقف فى العصر الحديث الى المناداة بضرورة التحول عن نظرية « المدير غير المتخصص Generalist » • وفى مقدمة الكتابات التى عالجت هذا الموقف ما كتبه روبرت برستص (٢) •

وقد بادرت معظم الحكومات الحديثة منذ بداية الستينات بالاتجاه الواضح نحو التكنوقراطية (٣) • فاهتمت باختيار القادة المتخصصين الأكفاء فى الادارة ، وتعيينهم بالمناصب القيادية العليا •

ومن الأمثلة البارزة فى هذا الصدد الاجراء الذى اتبعه الرئيس جون كندى حينما انتخب لرياسة الجمهورية الأمريكية • فقد أخذ معه الى البيت الأبيض فريقا مرموقا من علماء جامعتى ييل وهارفارد ليعملوا الى جانبه كمخططين وراسمى سياسة بحكومة الولايات المتحدة • ولا نكون مبالغين اذا وصفنا الحرب الباردة والتنافس القائم بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى شتى مجالاته بأنه تنافس بين جامعتى هارفارد وموسكو ، فقد أصبح العلم سلاح التنافس والصراع الدولى فى كل المجالات •

---

1. Robert Presthus: "Decline of the Generalist Mith", (Public Administration Review. Vol. XXIV, No. 4, Dec. 1964), pp. 112--117.

(٢) المرجع السابق •

(٣) يقصد باصطلاح تكنوقراطية Technocracy ، الموظفون الفنيون والمتخصصون •

وفى الدول النامية نجد أن المشاريع والخطط الحكومية المعاصرة تعتمد بالضرورة فى اعدادها ودراستها وتنفيذها على جهـــود العلماء والفنيين والمتخصصين وآرائهم . وقد تنبه نهرو فى أثناء رياسته للوزارة الهندية الى هذه الحقيقة . وصرح بأن مشكلات الهند المعمرة فى حاجة الى نوع جـديد من القادة القادرين علميا وتخصصيا على مواجهتها . وأن الأسلوب التقليدى فى ملء المناصب القيادية من بين قدامى السياسيين بحزب الكونجرس - ممن هم عادة فى سن مقارب لسن رئيس الوزراء - لم يعد مناسبا لمواجهة تحديات عصر التنمية (١) .

والحكومة فى مصر لم تكن تملك الا أن تتحرك فى هذا الطريق ، طريق الحكومة العلمية . ولا يستفاد هذا من سير الأمور فحسب ، وانما نجد صداه واضحا فى قول الرئيس عبد الناصر :

« ان المهمة الأساسية التى يجب أن نضعها نصب عيوننا فى المرحلة القادمة هى أن نمهد الطريق لجيل يقود الثورة فى جميع مجالاتها السياسية والاقتصادية والفكرية (٢) . ذلك أن مطالب التغيير والتنمية ، ومطـــالب عصر اكتشاف الفضاء ، قد ألقت على كاهل الجهـــاز الحـــكومى بأعباء ومسئوليات غير مألوفة للنشاط الحكومى التقليدى . والدولة العصرية تقوم بالضرورة على أساس التخطيط العلمى .

وتأكيدا لهذا الفكر فان الرئيس أنور السادات قد وضع شعارا للدولة هو « العلم والايمان » . وهذا يعنى أن طبيعة عمل القـــادة تزداد صبغتها العلمية والفنية يوما بعد يوم ، وهى بذلك تزداد أهمية وتعقيدا . ويعنى أيضا أنه بالاضافة الى مطالب التخصص والحاجة المتزايدة الى الفنيين والمهنيين فى القيادات المختلفة ، فان الاحساس بهذه الحاجة ينتشر يوما بعد يوم خلال المستويات التنفيذية المختلفة .

ومن الطبيعى اذ أن نجد تغييرا واضحا فى نوع القيادات المسئولة عن

---

1. Paul Grimes: Demand for Younger Officials, A Problem of Nehro Party, The New York Times, (July, 15, 1961).

(٢) جمال عبد الناصر : خطاب أمام مجلس الامة بمناسبة قبول الترشيح لرياسة الجمهورية ١٩٦٥ .

مستقبل البلاد · هذا التغيير يبدو فى صورته المؤكـــدة فى شتى مستويات الادارة بالجهاز الحكومى عندنا ، وبصفة خاصة بالمستويات القيادية العليا، حيث يظهر التحول واضحا نحو التكنوقراطية بالحكومة (١) · وهذا الاتجاه يحتم اختيار واعداد القادة الاداريين من بين الفنيين والمتخصصين · وهـو ضرورى للحد من الفشل فى ادارة المجتمع النامى · وقد أخذ به فى كل أجزاء العالم ، مما أدى الى زيادة المكانة التى يستمتع بها الفنيون والمتخصصون ·

والى جانب هذا الاتجاه نحو التكنـــوقراطية ، ما زالت الحاجة الى الاستعداد القيادى والمواهب والخبرات المتعلقة بالعملية الادارية يحتمها الدور الأساسى فى عمل القائد ، بحكم مسئولياته كمحرك للمنظمة ومنسق للجهود بها وموجه لنشاطها الى غايته · وقد أدت الرغبة فى توفير نوع القيـــادة الجامعة بين الاتجاهات العلمية والتخصيصية وبين المواهب الادارية والمهارات السياسية والانســـانية الى التساؤل عن أفضل نمط قيادى أو البحث عن القائد الادارى الأمثل ·

**القائد الادارى الأمثل :**

الواضح أن الاتجاه العلمى والميل للتخصص يتطلبان اختيار الشخص المؤهل علميا أو فنيا للقيادة فى مجال تخصصه · فلم يعد مناسبا أن يدير قانونى مستشفى ، أو ان يدير خريج الآداب أو التجارة السد العالى· على أن مجرد التخصص أو التأهيل العلمى ليس وحده كافيا لضمان نجاح القـائد فى عمله · وبذلك يثور البحث عما اذا كان الأفضل أن ندرب المتخصصين على القيادة وباقى نواحى العملية الادارية وننميهم فى هذا الاتجـــاه لنضمن الوصول الى القائد الادارى الأمثل ، أم أن ننمى الاداريين فى مجالات عمل منظماتهم الفنى بحيث يلمون بالحقائق الأساسية عنه ·

وفى تقديرنا أن الاتجاه الأول هو الأفضل · وهو ما تتبعه كثير من الدول فى الوقت الحاضر · حيث تنظم برامج تدريب وتنمية ادارية للقـــادة

---

(١) للوقوف على الحقائق العلمية المتصلة بهذا التحول ، وعلى اتجاهاته الهامة بالمستويات المختلفة بالجهاز الحكومى ، أنظر :

عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، ص ٢٩٧ ـ ٣٠١ ·

ينتظم بها المديرون بصرف النظر عن مجالات تخصصهم ٠ ٠ وهذه البرامج تتيح للمديرين المتخصصين أو الفنيين دراسة مشكلات الادارة والوقوف على أحدث الأساليب والطرق المتبعة فيها ، واكتساب المهارات والخبرات التى تؤدى الى التنمية الادارية ٠

والى جانب هذا ، اتجهت بعض الدول الى اعداد مناهج للدراسات الادارية فى مجالات تخصصية ٠ ويلتحق بهذه الدراسات المتخصصون فى مجالات معينة كالطب والهندسة ٠ فيوجد مثلا فى بعض الدول الأجنبية عدد من الجامعات التى يلتحق بها الأطباء لدراسة ادارة المستشفيات ، حيث يعد الطبيب فى النواحى الادارية ، ويمنح درجة الماجستير أو الدكتوراه فى ادارة المستشفيات ٠ وهكذا فى باقى التخصصات الأخرى ٠



# الفصل الرابع

# البيروقراطية

**المعنى اللفظي للكلمة (١) :**

كلمة بيروقراطيـــــة "Bureaucracy" مركبة من شقين ، الأول "Bureau" بمعنى مكتب ، والثانى "Cracy" وهى مشتقة من الأصل الاغريقى Kratia" ومعنـــــاها "to be strong" ، أى القـــوة . والكلمة فى مجموعها تعنى قوة المكتب ، أو سلطة المكتب . وتعرفها الموسوعة الميسرة ، بأنها مجموع الهيئات والأشخاص الذين يتولون الوظيفة التنفيذية فى الدولة . ويشير الاصطلاح عادة الى تضخم تلك الهيئات وازدياد نفوذها على حساب الهيئات النيابية المعبرة عن الارادة الشعبية . ويعرض معجم وبستر عدة تعاريف للكلمة تصلح لاستعمالات مختلفة وهى :

١ ـ الادارة الحكومية من طريق المصـــالح والادارات التى يصرفها مجموعة من الموظفين يحكمهم « روتين » غير مرن .

---

(١) للتوسع فى هذا الموضوع ، انظر :

عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، مرجع سابق .

٢ ـ مجموعة من الموظفين الرسميين ·
٣ ـ الاجراءات الحكومية الرسمية ، او الروتين غير المرن ·
٤ ـ تركيز السلطة فى المكاتب الادارية ·

ويلاحظ على هذا التعريف انه يركز اهتمامه على البيروقراطية الحكومية · وفى الواقع ان كلمة بيروقراطية يمكن ان تستعمل أيضا فى وصف الادارة بقطاع الاعمال · فيلاحظ مثلا ان روبرت مرتون "Robert Merton" وآخرين فى مقدمة كتابهم "Reader in Bureaucracy" يقولون ما يأتى :
« ان نمو البيروقراطية ـ سواء فى الحكومة أو فى قطاع الأعمال ـ ينظر اليه كاحد الاتجاهات الاجتماعية فى وقتنا الحاضر » (١) ·

ويقول بيتربلاو "Peter Blau" « ان البيروقراطية ليست مقصورة على الأجهزة الحكومية العسكرية أو المدنية ، فهى توجد أيضا فى قطاع الأعمال ، وفى الاتحادات وفى الكنائس ، وفى الجامعات ، وحتى فى لعبة « البيسبولى » (٢) ·

**المعنى الوظيفى للكلمة :**

يعتبر التحليل الذى قدمه ماكس فبر "Max Weber" للنموذج البيروقراطى المثالى نقطة بدء هامة لتفهم البيروقراطية · وعلى الرغم من تعرض هذا النموذج لكثير من النقد فانه مع ذلك يصلح كاساس لدراسة المنظمات البيروقراطية · ويعرف ماكس فبر النموذج البيروقراطى المثالى بأنه :

١ ـ تنظيم مستمر للوظائف الرسمية التى تحكمها القواعد ·
٢ ـ نطاق اختصاصات معين لكل مكتب وهذا يعنى :
( أ ) التزامات وظيفية معينة قائمة على أساس مبدأ تقسيم العمل ·
(ب) سلطة لشاغل المكتب تقابل الواجبات والمسئوليات المنوط بها ·

---

1. Robert Metron and Others: Reader in Bureaucracy, (Glencoe, Illinois The Free Press, 1960), p. 11.
2. Peter Blau : Bureaucracy in Modern Society, (New York : Fandom House, 1966), p. 14.

(ج) أن وسائل الالزام الضرورية محددة بوضوح ، واستعمالها لايكون الا فى الحالات المنصوص عليها ٠

٣ ـ تنظيم المكاتب قائم على أساس التدرج الهرمى ، والمكتب الأعلى يراقب ويشرف على ما دونه ٠ وهذا يعنى توافر نظام لاستئناف القرارات ، وأن المكتب الأعلى يستطيع الغاء قرارات المكاتب التابعة له ٠

٤ ـ القواعد التى تحكم عمال المكاتب هى قواعد وأنمـــاط فنية ٠ والموظفون بالمكاتب يعرفون عملهم ومدربون على أدائه ٠

٥ ـ فصـــل الادارة عن الملكية ٠ فالعاملون فى المنظمة لا يمتلكون وسائل العمل والانتاج وانما يمدون بهـــا فى شكل نقود وأدوات ٠ وهم مسئولون عن تعليل كيفية انفاقها أو استخدامها ٠ وينبنى على هذا فصـل تام بين ممتلكات المنظمة والممتلكات أو المتعلقات الشخصية لشاغل الوظيفة٠

٦ ـ لا يوجد أى حق فى تملك المنصب الرسمى ، أو فى تملك المكتب أو مافيه ٠ وتولى الوظائف ليس قائما على أساس وراثى أو انتخابى ٠

٧ ـ جميع الاجراءات الادارية والقــرارات والقواعد توضع وتثبت كتابة . ومن مجموع المستندات المكتوبة وتنظيم الوظائف الرسمية القائمـــة يتكون ما يسمى بالمكتب كشخص معنـــوى ، وهو محور العمل المشترك فى العصر الحديث ٠

٨ ـ السلطة القانونية يمكن ممارستها بطرق مختلفة ٠

ويلاحظ من دراسة هذا النموذج أنه تصميم نظرى مؤسس على دراسة الأنظمة البيروقراطية فى الحضارات القديمة (مصر ، الصين ، الهند ، روما)، وفى دول غرب أوربا . حيث الخدمة الحكومية مقصورة على فئات معينـة تتميز بالرواج الاقتصادى أو التقدم الثقافى ٠ وقد قدم ماكس فبر فى هذا النموذج أول تنظيم للبيروقراطية الحديثة فى المنظمات الضخمة ٠ لذلك فهو يعد أداة صالحة لدراسة النظم البيروقراطية وتقويمها ٠

ومع ذلك فان نموذج ماكس فبر قد تعرض لكثير من النقد ٠ وأساس هذا النقـــد اهتمامه الشـــديد بالتنظيم الرسمى ، واصراره على تمسك

البيروقراطية بالرشد "Rationality" ، وبالقواعد والطـــرق الرسمية والنواحى الاجرائية البحتة التى لا تحيد عنهـــا · هذا الاصرار من جانب ماكس فبر جعل نموذجه يبدو كآلة صماء تعمل بانتظـــام ونسق وميكانيكية دقيقة · وهذا يخالف طبيعة المنظمات البشرية · فان طبيعة البشر ، وحاجتهم للأمن والقوة والجاه ، والمكانة ، والارتقاء ·· وما اليها ، عوامل هامة تؤدى الى محاولات عديدة لالانة تلك القواعد والتعليمات المحددة من أجل الوصول الى المزايا البيروقراطية · ومن ثم فقد أغفل فبر تصـــوير الجانب الآخر للبيروقراطية ، ونعنى الجانب غير الرسمى منها . كما أهمل تقويم السمات والاعتبارات الانسانية والقيم المختلفة المتداخلة فى الموقف ·

ويبدو أن ماكس فبر قد تأثر بعوامل ثلاث كان لها آثارها فى فكره ، وبالتالى فى نظريته عن البيروقراطية ·

**الأول : التضخم الذى طرأ على المؤسسات الصناعية فى المانيا ، والذى عاصره فبر كمواطن ألمانى · فقد اقتنع فبر بان التنظيم الرسمى المحكم له آثاره الايجابية على الانتاج · ومن ثم فلم يهتم بالنواحى الانسانية اذ افترض أن النجاح فى هذه المنظمات هو نتيجة طبيعية للتنظيم المحكم ·**

**الثانى : كان فبر ضابطا بالجيش الألمانى الذى يمثل تنظيما عسكريا ضخما يدار بطريقة آمرة ، ويتحـــرك الأفراد بداخله وفق أوامر وتعليمات صارمة ومحددة سلفا ومفروضة عليهم · فاعتقد ان هذا الأسلوب من الادارة يمكن أن ينجح فى كل مجالاتها ·**

**الثالث : خبرته كعالم اجتماع اهتم بدراسة المجتمعات والأفراد جعلته يدرك عوامل الضعف فى البشر ، وعدم امكان الاعتماد الكامل على العنصر البشرى ، أو ترك الأمور لتصرف الأفراد بسبب قصورهم عن اتخاذ قرارات رشيدة · وقد وجد فى هذا مبررا لوضع القواعد والنظم المحكمة للحيلولة بين ميول الأفراد وضعفهم وأهوائهم الشخصية وبين تأثير هذه العوامل على عمل وكفاية المنظمات ·**

نظرية فبر اذا حصيلة خبراته فى مجالات معينة · ولكنه افترض فيها صفة العمومية ، وظن أنها سارية بالنسبة لكل المجالات ، متناسيا العوامل

الخاصة التى تؤثر فى كيان وفى مناخ المنظمات • فبالنسبة للصناعة عاصر فبر قدرة صناعية ضخمة وتقدما صناعيا هائلا ، وكان النجاح هو الانتاج ، وكانت الحصيلة النهائية هى معيار الحكم على المنظمة كلها • وبالنسبة للجيش فانه قد تغاضى عن الظروف الخاصة التى تحكم العمل بالمنظمات العسكرية ، حيث يكون الفرد كله بحاضره ومستقبله وكيانه وارادته وحياته اعتبارات لا قيمة لها فى سبيل الهدف الأكبر الذى تسعى اليه الجيوش •

أما بالنسبة لمجال الاجتماع ، فالباحث هنا يبحث ـ ضمن ما يبحث ـ فى حياة الفرد وديناميكيات تصرفاته وسلوكه ، فتبرز له نقاط ضعفه لأنها هى التى يبحث عنها ليدرسها أو يحللها أو يقويها ، ولا يمكن أن نعمم هذه النظرة الى الأفراد فى مجالات العمل الادارى كله •

استقى فبر اذا نظريته فى البيروقراطية من ظروف الحياة فى عصره، ودعمتها خبراته فى هذه المجالات الثلاثة ، فوضع نموذجه التنظيمى باسسه وقواعده معتقدا أنها ستلائم أى بيئة ادارية • ولكن الواقع أن الادارة العامة تختلف عن هذه المجالات • فهى تنفيذ للسياسة العامة التى يشترك الأفراد فى وضعها وتنفيذها ، ولهم حق تعديلها •

وهى الى جانب هذا تقدم خدمات حيوية لا تقاس فقط بمجرد وجودها أو بكمها ، وانما تقاس أساسا بمدى رضاء الجمهور عنها وعن واضعى سياساتها • ثم انها تسعى لاستخدام قوة الأفراد وطاقاتهم وحفزهم للعمل ، وتبحث فى سبيل ذلك عن الأسلوب المعتدل الذى يحقق موازنة بين اخضاعهم للنظام وبين اكتشاف واستثمار مهاراتهم الفردية المختلفة • وهذه كلها عوامل تسبغ على الادارة العامة مناخا خاصا يختلف الى حد كبير عن الجو الذى عاش فيه ماكس فبر ، ذلك الجو الذى حدد له اطار نظريته •

على أن النقد الذى تعرض له النموذج المثالى الذى وضعه فبر للبيروقراطية ليس فى مجموعه هادفا الى هدم هذا النموذج ، أو افتراض قيامه أصلا على أسس خاطئة أو غير واقعية (١) ولكنه ـ فى رأينا ـ يعد

---

1. Peter Blau : Op. Cit., Chapter III ; Alvin Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy, (Glencoe, Illinois : The Free Press, 1954). pp. 20—21; Dwight Waldo, Iddis, and issues in public Administration, (N.Y. : McGraw-Hill Book Co., Inc., 1953), pp. 27-31.

محاولة لاستكمال مقومات هذا النموذج ليصبح « مثاليا » حقا ، وخاصة بعد أن جاءت نتائج الدراسات والبحوث التجريبية التى قامت فى شركة وسترن اليكتريك - والتى سبق الاشارة اليها - بحقائق معينة استدعت اعادة النظر فى هذا النموذج النظرى للبيروقراطية . وأهم هذه الحقائق دور العوامل الاجتماعية المختلفة فى ادارة المنظمات بما فى ذلك الوظائف الغامضة للجماعات غير الرسمية وعلاقاتها . وقد غيرت هذه الدراسة والدراسات الأخرى المتعاقبة التى أجريت على المنظمات بالمصانع ، والحكومة والقوات المسلحة وغيرها ، من شأن النموذج البيروقراطى الرسمى بابرازها هذه الجوانب الأخرى للمنظمات البيروقراطية .

مما تقدم يمكن تكوين فكرة صحيحة عما تعنيه البيروقراطية فى صورتها الرسمية وغير الرسمية . هذه الفكرة فى الواقع تعبر عن البيروقراطية بمفهومها العلمى ، وهو المفهوم المحايد للكلمة .

غير أنه الى جانب هذا المفهوم الأكاديمى للبيروقراطية ، نجد أن الكلمة تستعمل أيضا كناية عن الأمراض والعلل التى يمكن أن يتصف بها الجهاز الادارى المكتبى . وأخصها التعقيد ، والمركزية ، والبطء فى الاجراءات ، والنزعة الى السيطرة ، والتزام حرفية القوانين والتعليمات ، وعدم المرونة.

فيصف هارولد لاسكى "Harold Leski" ، كلمة « بيروقراطية » بأنها اصطلاح يستعمل فى وصف نظام حكومى تكون الرقابة عليه متروكة كلية فى يد طبقة من الموظفين الرسميين الذين تحد سلطاتهم من حرية الأفراد العاديين . ومن خصائص هذا النظام الرغبة الشديدة فى الالتجاء للطرق الرسمية فى الادارة . وتضحية المرونة من أجل التزام تنفيذ التعليمات ، والبطء فى اتخاذ القرارات . والعزوف عن الالتجاء الى التجارب . وفى الحالات الحادة يتحول أعضاء البيروقراطية الى طائفة تتوارث الحكومة وتحتكرها من أجل مصلحتها الخاصة ويتحول عملها الى غاية فى حد ذاته (١) .

---

1. Harold Laski : "Bureaucracy, Encyclopedia of Social Sciences, (New York : The Macmillan Co., Vol. III), p. 90.

ويلاحظ أن الاتجاه البيروقراطى نحو عدم المرونة وسيادة القواعد والتعليمات يبرز أيضا فى المعنى الذى أوضحه مارشال ديموك "Marshal Dimock" · اذ يقول عن البيروقراطية انها المظاهر التنظيمية المركبة التى تتصف بعدم المرونة وعدم الاهتمام بالأشخاص (١) ·

على أن كلمة « البيروقراطية » لها فى علم الاجتماع المعاصر معنى يخالف المعانى المتقدمة التى أوردها لاسكى وديموك · فالبيروقراطية فى مفهوم علم الاجتماع المعاصر تعنى نوعا هاما من المنظمات البشرية ، وباعتبارها تنظيما بشريا فانها بالضرورة تخضع لعوامل رشيده "Rational" وأخرى غير رشيدة "Irrational" فى عملها ·

ويلاحظ أن كلا من الاتجاهين فى التعريف قد أخذ باحد هذه الجوانب فقط دون الآخر · بينما النظرة المتكاملة الى البيروقراطية يجب أن تراها ككل له قواعده وله شذوذه ، وكنظام له محاسنه ومساوئه · وليس الخطر اذا فى البيروقراطية ، فهى لا تعدو أن تكون جهازا وأشخاصا يعملون فيه ، انما الخطر يكمن فى الأمراض والعلل ومظاهر الفساد التد قد تصيبها ·

ويقرر برسثص "Presthus" أن اسباغ صفة البيروقراطية على التنظيم لا تتوقف على كثرة عدد الموظفين أو وفرتهم ، ذلك أن ما يميز التنظيم هو طبيعة السلطة التى يمارسها الموظف · فطالما كانت هذه السلطة مستمدة من العمل المكتبى فان وصف البيروقراطية ينطبق حتى فى الحالات التى يكون فيها عدد الموظفين محدودا (١) ·

**ونخلص مما تقدم الى ان كلمة بيروقراطية لها فى الواقع واللغة المتداولة معنيان :**

**الأول : هو المعنى العلمى المحايد ، وينصرف الى التنظيم القائم على أسس معينة ، لتحقيق أهداف محددة بما يحتوى من اشخاص وامكانيات مختلفة وطرق مرسومة لأداء الأعمال ·**

---

1. Arnold Bredcht: "How Bureaucracies Develop and Function" The ANNALS of American Academy of Political and Social Science. (Vol. 292, March, 1954), p. 7.

**والثانى : وهو الاكثر شيوعا وشعبية ، ينصرف الى المعنى المستهجن للكلمة ويقصد به عادة الجمود الادارى والتعقيدات المكتبية والتزام النصوص والاجراءات الرسمية والنزعة الى السيطرة ، واساءة استعمال سلطة الوظائف وتحول المنظمة عن هدفها الأساسى لتصبح هدفا فى ذاتها ·**

ان الادارة البيروقراطية تعنى ممارسة التحكم والرقابة على أساس المعرفة · وهذا هو جانب البيروقراطية الرشيدة · هذا الجانب قوامه المعرفة الفنية التى تضمن للبيروقراطية قوة غير عادية ، وبالاضافة الى هذا فان المنظمات البيروقراطية ، أو الذين يستحوذون على السلطة فى اطارها ، ميالون الى زيادة سلطتهم أكثر وأكثر من طريق الخبرات التى ينمونها فى العمل · فمن خلال عملهم المكتبى يمكنهم دواما اكتساب معارف معينة تتصل بحقائق العمل الهامة ، كما أن لديهم وثائق ومعلومات مختزنة تتركز فى أيديهم · والى جانب هذا فهم يتملكون أسرار المهنة · وهذه الأسرار تعنى بالنسبة لمعارفهم الفنية ما تعنيه الأسرار الصناعية بالنسبة للانتاج الصناعى ·

وسوف نلتزم هنا عند استعمال لفظ بيروقراطية ، أو مشتقاته، ما يقصد اليه المعنى العلمى المحايد للكلمة · فان وصف البيروقراطية الذى يعنى النيل منها يجعل هذه المصطلحات غير صالحة للتحليل الذى نحن بصدده ، ولا يستقيم مع ما تهدف اليه الدراسة العلمية المحايدة ·

**ومن ثم فان كلمة بيروقراطية تعنى التنظيم او الجهاز الحكومى الذى يوجد فى المجتمع السياسى المتحضر لتحقيق الاهداف القومية ولاخراج السياسة العامة الى حيز الواقع بوضعها موضع التنفيذ فى هذا المجتمع · كذلك ، فان كلمة « بيروقراطيين » تعنى أولئك الأشخاص الذين وظيفتهم العمل الحكومى ، والذين يختارون لهذا العمل بأساليب ليست وراثية أو انتخابية ، والذين يكونون فيما بينهم تنظيما هرميا تحكمه قواعد معينة وتحدد فيه الاختصاصات والواجبات والمسئوليات (١) ·**

هذه النظرة المحايدة الى البيروقراطية كأداة أو تنظيم اجتماعى دون

---

1. Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization. Trans by A. M. Henderson and Talcott Parsons N.Y.: Oxford University Press, 1947.

المبادرة الى الحكم عليها قبل توافر كل الحقائق الهامة المرتبطة بها ، تسمح بالتحليل والدراسة الموضوعية · وعلى هذا الأســــاس يصبح القول بأن بيروقراطية ما صالحة أو فاسدة موضوعا يتصل بالوقائع ويتعين التحقق منه فى كل حالة من الحالات · وهذا الاتجاه فى النظر الى اللفظ ليس جديدا وانما له أصوله فى الدراسات الاجتماعية ·

## البيروقراطية والبيروباثولوجى :

فى الواقع أن المفهوم السابق لما نقصده هنا بكلمة بيروقراطية يفـــرق بينها وبين اصطلاح بيروباثولوجى "Bureau Pathology" . الذى يستعمل كناية عن بعض الظواهر السلوكية والادارية والتنظيميـــــة التى قد تصيب المنظمات وتؤثر فى مدى كفايتها والتى تسبغ على اصطلاح البيروقراطيـــة مفهومه السلبى أو المستهجن (١) ·

وعدد من هذه الظواهر ينجم فى الواقع عن التضخم وكبر الحجم فى المنظمات البيروقراطية وما ينتج عنهما من آثار متعددة · فى مقدمتها النتائج الحسابية للأعداد الكبيرة من العاملين وما يترتب عليها من تعدد العلاقات وتشابكها · وثانيا الصعوبات المتزايدة التى تعوق فاعلية عملية الاتصالات داخل المنظمة ، وخاصة ما يتعلق منها بالرياســـــة ، بسبب الاختنـــاقات والمستويات العديدة والميول الانعزالية المترتبة على التخصص وتقسيم العمل· وثالثا : العدد المتزايد من المصالح المتعارضة والصراعات الداخلية ـ ايجابية كانت أم سلبية ـ التى تظهر بين الأفراد والجمـــاعات المتزايدة العدد · فالمنظمات التى بها أعداد كبيرة من الموظفين ليست فى حاجة لعالم خارجى يشغلها · فالتيارات والصراعات والخلافات الداخلية يمكن أن تشغل كل وقتها وتصل بها الى حالة من البيروثولوجى تحيد بالمنظمة عن هدفها الأصلى وتصبح هدفا فى ذاتها . ينشغل العاملون بها بأهدافهم الشخصية ، وما يرتبط بذلك من المشكلات والمطالب والمسائل المالية والادارية الخاصة ·

ومن أهم المظاهر المفسدة للبيروقراطية المرتبطة بالتضخم والكبر الحاجة

---

1. Victor Thompson : Modern Organization. (N.Y. : Alfred A. Knopf. 1961, pp. 152-179.

المتزايدة الى القواعد والتعليمات والالتجاء لطرق الرقابة المختلفة . فعـــدد الموظفين الكبير يحتم على الرئيس الالتجاء الى التعليمات المكتوبة التى تتوخى تحديد الأوضاع ووضع قواعد عادلة للمعاملة .وعادة ما تنحو هذه التعليمات ناحية العمومية لتغطى معظم الاحتمالات مما يؤدى بها فى النهاية الى العجز عن مواجهة أى موقف بفاعلية . وكثيرا ما تقصر عن تغطية الحالات البسيطة بسبب اصرارها على التفصيلات التى لا تدع مجالا مناسبا لمرونة التصرف أو حرية الاختيار .

وكثرة التعليمات تسحق المبادأة وتنمى الاتجاهات الروتينية المحافظة التى تتصف بها معظم الأجهزة البيروقراطيـــة الضخمة . كما تؤدى الى تحويل الحيوية والروح المتحفزة والاتجاهات المرنة من جانب الادارة الى عمل مكتبى بطىء وجامد تحسه القاعدة . وهذا التحويل فى ذاته قد يعوق الخطط الأساسية للعمل . على أن أهم مساوىء الادارة من طريق التعليمات . أن التعليمات متى وضعت فانه يصبح من العسير التخلص منها . ولذلك فعادة ما تبقى التعليمات منفذة برغم عدم الايمان بها والرغبة الملحة فى التخلص منها . وبرغم عدم جدواها وعدم ملاءمتها للزمن والظروف . والملاحظ أنه كلما تضخمت المنظمة أصبح من العسير تغيير التعليمات . وحتى فى الحالات التى ترتضى فيها الادارات المختلفة تغيير التعليمات كثيرا ما ينشأ الخلاف على التفصيلات ، حتى ما كان منها ضئيل الأهمية .

ويظهر سوء التنظيم كأحد العوامل الهامة المفسدة للبيروقراطية ، وهو يأتى بعد التضخم وكبر الحجم فى الأهمية . وينتج عن سوء التنظيم عدد من النتائج السيئة مثل الاخفاق فى توفير التنسيق الفعال بين الأقسام والادارات وهذه المساوىء يمكن أن تتضخم نتيجة الاتجاه الى الافراط فى التنظيم .

وهذان العاملان ــ التضخم وسوء التنظيم ــ مســـئولان عن معظم المشاكل البيروقراطية اليوم . ويوجد الى جانبهما عدد من العوامل فى مرتبة أقل أهمية . فحينما يستمتع الموظفون العاملون بميزات وبمكانة خاصـــة ، وحينما يكون منصبهم المرموق مصحوبا بنزعة ديكتاتورية ، تبـــدو النزعة البيروقراطية واضحة فى السلطة التى يمارسونها ، فاذا كانوا بالاضـــافة

الى ما تقدم يمثلون طبقة معينة . ويزداد الشعور لديهم بانهم ينتمون الى طائفة متميزة ، تصبح البيروقراطية مزعجة للغاية .

ان القول بامكان قيام جهاز حكومى فى العصر الحديث دون بيروقراطية تستأثر بأنواع معينة من السلطة وتمارسها لا يعدو أن يكون أمنية أو حلما . فالبيروقراطيـــــة موجودة لتبقى . وقد لا تكون النزعة أو الاتجـــاهات البيروقراطية متغلغلة فى الطبيعة البشرية ، ولكنها بالتـــأكيد موجودة فى الجماعات الوظيفية المحكومة بالقواعد والتعليمات المفصلة . والمشكلة اذا ليست كيف نحكم بدون البيروقراطيـــــة . وانما كيف يمكن أن نخفف من غلوائها فى ظل النظام الديموقراطى ؟

ولما كان كبر الحجم والتضخم فى مقدمة العوامل المؤدية الى افســـاد البيروقراطية - أى الى البيروباثولوجى - فاننا نصبح فى أشد الحاجة الى قدر كبير من الفطنة لكى نحتفظ بأقل عدد ممكن من الموظفين . ونظرا لهذه المضاعفات الناتجة عن الكبر فانه من الأفضل أن نحتفظ بوحدات صغيرة متعددة عن أن يحتفظ بعدد قليل من الواحدات الكبيرة التى تتركز فيهـــا السلطة وتتطلب قدرا أكبر من الرقابة والتحكم . ومن ثم فان توزيع الوظائف والمهام الادارية بين عدد من الوحدات مثـــل الحكم المحلى ، والهيئـــات والمؤسسات العامة . يفضل تجميعها فى جهاز حكومى ادارى كبير ،طالما كان توزيع الاختصاصات واضحا وهادفا . وطالما كان التـــوزيع لا يؤدى الى زيادة كبيرة فى العدد .

ويجدر بنا أن ندرك حينما تصادفنا المتاعب مع المنظمات البيروقراطية أن المشكلة غالبا ليست مشكلة صغار الموظفين بقدر ما هى مشكلة القيادات فى القمة التى تخفق فى التوجيه المجدى الفعال وفى بعث الحيوية بالمنظمة وتحريكها نحو أهدافها وربطها بحقائق الحياة الاجتماعية والاقتصـــادية والسياسية حولها . فاذا كان القادة مؤمنين بعملهم . وعلى يقين مما يريدون عمله . وقادرين على اصدار التعليمات الواضحة واتخاذ القرارات السديدة، فانهم يستطيعون أن يحولوا بين منظماتهم وبين المؤثرات والعوامل المفسدة للبيروقراطية . ذلك أن الحالات التى تتعمد فيهـــا جمهرة الموظفين الاضرار بالسياسة العامة أو تخريبها نادرة الحدوث وعادة ما يمكن مواجهتها .

## تطور البيروقراطية فى مصر

### اولا - البيروقراطية التركية فى مصر :

ان الفهم الكامل للبيروقراطية يدعونا الى نبش التراب من حول جذورها القديمة . هذا الفحص التاريخى للبيروقراطيـــة يعد خطوة هامة فى هذه الدراســـة .

فالجهـــاز الحكومى فى مصر يعكس تراكم طبقـــات مختلفـــة من تعاقب حكومات المحتلين على ادارة البلاد فى عهد اليونان والرومان والعرب والعثمانيين والانجليز وغيرهم . فبعد انقراض الأسرة الأخيرة (٥٢٥ - ٣٣٢ قبل الميلاد ) سيطرت الامبراطوريات اليونانية والرومانية على مصر ومعظم دول الشرق الأوسط .

ثم دخـل الاســـلام هـــذه البـــلاد واســـبغ عليهـــا خصـــائص جديدة ذات طابع دينى وحضارى واجتماعى متميز . وفى القرن الســـادس عشر استولت الامبراطورية العثمانية على البناء الحكومى والاجتماعى الذى أوجده من سبقوها ، واستمرت تدير أحوال مصر والولايات الأخرى بوساطة المماليك .

وقد اتصف الحكم العثمانى بانه قائم على أســـاس فرض السلطة والالتجاء الى التعسف والرشوة ، ويهدف الى انتزاع الطاعة وابتزاز الأموال من المصريين . وكان هؤلاء بدورهم ينظرون الى هذا الحكم كنظام للامتيازات التى ينعم بها الأتراك ، والعنف الذى يلجأون اليه فى معاملة أهل البـــلاد الأصليين .

ويذكر كل من جب وبوير انه فى اثناء حكم العثمانيين للولايات العربية كان اتصال الحاكمين والمحكومين بعضهم بالبعض ضئيل الشان ضعيف الأثر مما أدى الى وجود طبقتين شبه منعزلتين . ويقولان ان المجتمع الاسلامى فى ذلك الوقت كان مكونا من مجموعتين مبتعدتين ، العلاقة بينهمـــا فى معظم الأحوال رسمية وسطحية جدا . وكانت المجموعة الأولى تمثل الحكام من المحاربين والموظفين الرسميين والثانية تمثل المحكومين من التجار والمهنيين

والفلاحين · وكان لكل من هاتين المجموعتين تنظيمها الداخلى المستقل ، وليس لاحداهما فى الظروف العادية أن تتدخل فى تنظيم الأخرى (١) ·

وكان مركز العثمانيين فى مصر مرموقا · فهم يتولون معظم المناصب الهامة فى الحكومة ويستمتعون بسلطان غير عادى · وعلى الرغم من قلة عددهم نسبيا الا انهم كانوا يتحكمون فى مقاليد الأمور · وقد جرى التقليد على أن تبقى المناصب الهامة ليشغلها الموظفون العثمانيون الذين كانوا يمثلون بيروقراطية استعمارية بكل معانى الكلمة · وكان هذا اجراء مشروعا تمارسه تركيا · ويستند الى شعور قوى بأن جميع المناصب والوظائف فى الولاية ملك للسلطان ، الذى يمنحها كعطايا لمن يستحقها من أتباعه · وكانت مهمة الوالى أو الخديوى تنظيم منح هذه العطايا ·

والى جانب استمتاع السلطان بالسلطة السياسية فقد كان أيضا يستمتع بالسلطة الدينية باعتباره خليفة المسلمين ، مما ساعده على قبض زمام الأمور جميعها فى يده ، وتركيز الحكم والادارة وأمور الدنيا والدين فى القسطنطينية · وفى ظل هذا الحال لم يبق لأهل مصر سوى المستويات الدنيا من الوظائف مما لا يتصل بالسلطة الحقيقية اتصالا مباشرا ·

وكان والى مصر يباشر سلطانه من القلعة · وكان بلاطه يضم الديوان الخديوى ، الى جانب عدة مجالس تمارس بعض شئون الادارة كمجلس المشورة ومجلس الجهادية وديوان التجار · أما المدن والقرى فكانت خاضعة لحكم الموظفين الأتراك تحت رياسة المدير والمأمور أو الناظر وهم جميعا من الأتراك · وربما كان شيخ البلد هو الموظف المصرى الوحيد فى هذا التسلسل الادارى · وكان حكام الأقاليم يمارسون أنواعا من القسوة والظلم التى لا تجيزها القوانين ، ويتأثرون بعوامل المحسوبية والرشوة فى تصرفاتهم ·

ونظرا لأن ارادة محمد على كانت منصرفة الى الحرب والتوسع ، فان

1. H. R. Gibb and Howard Bowel : Islamic Society and The West, (London : Oxford Univ. Press, Vol. I, 1950), p. 209.

ادارته لمصر وحكمه لها كانت كلها موجهة لسد مطالب الحرب ، وهادفة الى تلبية احتياجات الجيوش على حساب الشعب وقوته وحياته · ومن ثم فقد انصرف همه الى فرض وجباية الضرائب فى المقام الأول وأصبحت الاتجاهات البيروقراطية محكومة أساسا بالاحتياجات التى يقتضيها انشـــاء وتعبئة الجيوش ، وتسيرها الأهواء السياسية المختلفة ·

ويبدو أن الانشاءات التى أوجدها محمد على لم تكن صادرة عن رغبة فى تحسين أحوال الشعب بقدر ما كانت وسيلته فى الوصول الى غايته · ومن ثم كان بقاؤها محدودا بمدى اسهامها فى دعم سلطانه وجاهه ، لا بمدى نفعها للمواطنين ، ويروى وليم ناسو الاقتصادى الانجليزى أن محمد على حينما علم أن مدرسة الادارة كانت تسأل الدارسين عن نظام الضرائب ونظرية الحكم وضع حدا لنشاط هذه المدرسة وأمر باغلاقها (١) ·

وقد استمر هذا الحال بعد محمد على · وعلى الرغم من وجود بعض القوانين والتعليمات الا أنها ظلت معطلة ولم يفكر أحد فى تنفيذها أو العمل بمقتضاها ، وأكثر من هذا ، فقد جهلها أو جهل وجودها كثير من الموظفين· هذا بينما كانت الضرائب تزداد ، ويستجد الكثير منها ، ويدخل عليها التعديل دون أى سند قانونى ، ولم يكن أى دافع للضرائب يجرؤ على منـاقشتها · وكان شيخ البلد ينفذ تعليمات المدير والأخير ينفذ تعليمات الباشا أو الخديوى صاحب السلطة العليا فى الدولة ، والذى كان أمره كالقانون واجب النفـاذ مهما كان فحواه ·

وقد وصل الخراب المالى والبؤس الاجتماعى الى قمته فى عهـــد اسماعيل · فقد كان الموظفون يتقاضون مرتبات ضئيلة من ناحية · وكانت الضرائب تجبى دون رحمة أو هوادة من ناحية أخرى · وكان الفـــلاحون يعاملون بمنتهى الوحشية لتحصيل الأموال مقدما ·

وليس من الصعب أن نرسم صورة تحدد المعالم الحقيقية للفساد الذى ساد فى عهد الخديو اسماعيل · فقد كان اسماعيل يرى شخصه على انه

---

1. William Nassau : Conversations and Journals in Egypt and Multa (London : Sampson Low and Co., Vol. I. 1882) p. 492.

الدولة · وعلى هذا الأساس كان يتصرف فى أرواح وأموال رعاياه · وكان يمثل قمة السلطة القضائية فى استئناف جميـــع الأمور ، وتركزت فى يديه سلطة التنفيذ والادارة فى جميع المصالح الحكومية وكانت كلمته القانون ، ورعاياه يطيعونه عن خوف طاعة عمياء · وقد كانت التقـــاليد المسيطرة والمصالح الشخصية من العوامل التى حالت بين الاداريين وبين مســـاءلة الحاكم أو تعديل ما يراه ، فقد كان الأخير يملك القوة والسلطان ، وبيـــده أن يجلب الحظ أو النحس على أى من رعاياه ·

وقد يبدو مبدأ المسئولية الوزارية الذى أدخل فى عهد اسماعيل خطوة تقدمية · الا أن العناصر الأجنبية التى اشتركت فى أول وزارة مصرية كانت بمثابة عامل اثارة واستفزاز للجماهير ·

ويقـــول الرافعى ان الموظفين المصريين كانوا فى ضيق من تصرفات الوزارة بسبب اغداقها فى منح المرتبات والأموال للموظفين الأجانب ، بينما فصلت عددا من الموظفين الوطنيين وسلبت اختصاص عدد آخر ، وكانت أعلى المكافآت تعطى للموظفين الأجانب ، وهؤلاء كانوا يتعـــالون على زملائهم المصريين ويعاملونهم معاملة سيئة (١) ·

ولم تقتصر محاباة الأجانب على المعاملة الخاصة والمكانة المرموقة التى استمتعوا بها · بل كانت هناك أيضا الامتيازات الأجنبية كاحدى سمات الادارة المصرية المتناقضة التى بموجبها استمتع الأجانب فى مصر بحصانات شخصية وقضائية وتشريعية ومالية · ويرجع تاريخ الامتيازات أصـــلا الى القرن التاسع حينما سمح الخليفة هارون الرشيد (٧٨٦ ـ ٨٠٩م) ببعض الامتيازات التجارية للأوربيين ·

وقد حرص الأجانب فى مصر على الاحتفاظ بجنسياتهم الأجنبية بصرف النظر عن المدة التى قضوها بالبلاد · وبذلك استمتعوا بحصانة المسكن وحق انشاء المؤسسات الخاصة · وبنوع من الحماية القانونية كان يحول دون السلطات المصرية وتفتيش أشخاصهم أو القبض عليهم قبل استئذان هيئاتهم

---

(١) عبد الرحمن الرافعى · عصر اسماعيل ، ( القاهرة : مكتبة النهضة المصرية، ١٩٤٨ ) ص ١ ، ٢ ·

القنصلية . وهذه كانت تحميهم أمام كل الظـــروف والأحوال وتدافع عن مصالحهم . وقد كانت الامتيازات وآثارها بالغة الضرر فى ادارة البـــلاد ومصالح أهلها .

ومن العرض المتقــــدم ، يمكن أن نبرز الملامح الأســـاسية للبيروقراطية فى عهد أسرة محمد على فى النقاط الآتية :

١ ــ كان محمد على وخلفاؤه حكاما مستبدين ، حكموا كيفما شاءوا ووفق هواهم وقد أحاطوا أنفسهم بطبقــــــة حاكمة من الأتراك أو الأتراك المتمصرين .وكانت هذه الطبقة تكون الحاشية العسكرية، والقضاء والموظفين الرسميين ذوى المناصب العليا ، وكبار ملاك الأراضى . وقد تركزت المناصب الهامة والسلطة والمكانة الاجتماعيــــة فى أشخاص هؤلاء من الشراكسة والألبانيين ، بينما اعتبروا المصريين طبقة دنيا محكومة مغلوبة على أمرها .

٢ ــ وقد كانت ارادة الحكام ونواياهم وأهدافهم هى التى تحدد أهداف البيروقراطية . ومن ثم لم تكن هناك أهداف قومية واضحة يعمل الجهـــاز الحكومى على تحقيقها . ففى عهد محمد على كانت الأجهزة الحكومية كلها معبأة من أجل تحقيق أهدافه الحربية . وكانت رغبته هذه سببا فى تجهيز الجيش وفقا للنظم الأوربية ، وفى الاستعانة بالخبراء والمعدات الحربيـــة الأجنبية . وفى عهد من جاء بعده من خلفائه وخاصة الخديوى اسماعيل ، كانت البيروقراطية مسخرة لجمع الأموال بغية تغطية المصروفات غير الموجهة نتيجة سياسة البذخ والاسراف التى انغمس فيها .

٣ ــ كانت البيروقراطية الحكومية وقتئذ تتصف بنقص الكفاية والفساد والطغيان والظلم والولاء لتركيا لا لمصر . وذلك بسبب فساد النظام القائم وسوء الاختيار وانعدام التدريب . وعدم انتظام الرواتب ، وضعف الروح المعنوية لدى العاملين نتيجة لرئاستهم المستبدة (١) .

---

(١) يلاحظ أنه فى خلال هذه الفترة كانت معالم تقدمية متحضرة تأخذ طريقهـا فى النظم الحكومية بقرب أوربا وأمريكا . فقد أخذ بمبدأ الاختيار عن طريق امتحانات دخول الخدمة . وأدت هذه الخطوة الى ديموقراطية التوظف بفتح أبواب الخدمة العامة لطبقات جديدة من الشعب الى جانب اتاحة الفرصة لاختيار الاصلح .

٤ - ولم تقتصر الامتيازات التى قدمتها الحكومة على الأتراك بل امتدت أيضا الى غيرهم من الأجانب الأوربيين . مما أدى الى شل سلطة الأجهزة الحكومية حيالهم . ويلاحظ أنه حينما أدخلت على النظـام الحكومى بعض الخصائص التقدمية مثل نظام المسئولية الوزارية ، كانت هذه الاتجـاهات تفرض على الحاكم ولم تكن وليدة التطور التلقائى أو الرغبة الصادقة من جانبه فى تطوير نظام الحكم .

٥ - وقد اغترف محمد على وخلفاؤه من بئر الحضارة الأوربية . على انهم للأسف اهتموا بأن يتزودوا بعناصر هذه الحضـــــارة المادية فقط ، وأهملوا النواحى الأخرى وخاصة ما يتصل بالآراء والأفكار التقدمية . وفى حين أدخلت على مصر مظاهر تقدمية مادية ومظهرية لم يسمح محمد على وخلفاؤه للأفكار الديموقراطية والاتجاهات التحررية المتصلة بالمســـاواة والعدالة والحرية بأن تأخذ حظها من النمو والازدهار . ومن ثم كانت هناك هوة سحيقة بين الانجازات المادية ومدى تمشيها مع الآراء والأفكار السائدة. وهذه الظاهرة من التخلف الحضـــــارى كان لهـــا أثرها الواضح فى البيروقراطية .

## ثانيا - البيروقراطية البريطانية الاستعمارية فى مصر ١٨٨٢ - ١٩٢٢:

كان الغزو البيروقراطى البريطانى للادارة المصرية سابقا على الغزو العسكرى الذى جاء فيما بعد . وكانت ذريعة الغزو الأول اقتصـــادية فى جوهرها ومرتبطة بحالة مصر المالية وقتئذ . ففى سنة ١٨٧٦ حضر اللورد جوشين فى بعثة بهدف الحصول على بعض التسهيلات التى طلبها الدائنون الأجانب ، والتى اعتبروها ضرورية بالنسبة للترتيبات المالية التى جاء بها الدكريتو الخديوى الصـــادر فى ٧ مايو سنة ١٨٧٦ . وقد عرض اللورد جوشين على اللورد كرومر منصب مدير الدين فى مصر وقبل كرومر المنصب، وحضر الى مصر فى مارس سنة ١٨٧٧ . وكان من نتيجة بعثة جوشين هذه أن وجد الخديوى نفسه مضطرا للتعامل مع الموظفين الرسميين البريطانيين والفرنسيين .

ويبدو أن خطة الادارة البريطانية ، من الناحيتين النظرية والعمليـــة

كانت تهدف الى جعل الاشراف والادارة الفعلية للحكومات التابعة لها موكولة الى هيئة من الخبراء والاداريين البريطانيين . ووضع الموظفين البريطانيين فى مناصب استراتيجية بالجهاز الحكومى · وكانت المهمة الأساسية لهذه الفئة من الموظفين هى ممارسة الرقابة الكاملة على الحكومة · ولكى تزيد هذه النقطة تأكيدا نقول ان الادارة البريطانية فى مصر ارتكزت على مجموعة من المنفذين البريطانيين الذين كانوا على ثقة تامة من احتفاظهم بمناصبهم وبقاء السياسة العامة الاستعمارية مركزة فى أشخاصهم ·

**كانت السياسة البريطانية اذن ، على غرار معظم السياسات الاستعمارية القائمة فى ذلك الوقت هادفة أساسا الى حجب المصريين عن الوظائف الهامة، أو تلك التى تتصل بالسلطة فى الجهاز الحكومى المصرى · وبذلك كان نصيب المصريين خلال الادارة الاستعمارية لشئون بلدهم مقصورا على الوظائف البسيطة والتافهة ·**

وليس أدل على ذلك من أنه فى سنة ١٩٣٠ ، وبعد مضى نصف قرن تقريبا على الاستعمار البريطانى لمصر ، يذكر تقرير لجنة ملنر أن المناصب الهامة فى الحكومة التى كان يشغلها مصريون لم تزد على الربع (١) ·

لقد كان المفروض فى عمل المستشارين البريطانيين باعتبارهم موظفين بالحكومة المصرية أن يكونوا بمثابة مساعدين للوزير المصرى يقدمون استشارتهم متى طلبت منهم · ولكنهم فى الواقع تجاوزوا هذا المفهوم ،وتحكموا فى عمل الوزارات بصورة فعلية · وكانوا يتلقون أوامرهم مباشرة من القنصل العام البريطانى الذى لم يكن مجرد ممثل دبلوماسى لبلده ، مثل غيره من رجال التمثيل الأجنبى للدول المختلفة فى مصر · والنتيجة التى ترتبت على هذا أن ما كان يراد القنصل العام البريطانى كان ملزما للحكومة المصرية · وكان يتعين على الحكومة المصرية الاستماع الى ما كان يقوله موظفوها من البريطانيين والعمل بموجبه طالما ساندة القنصل العام · وقد وصف لورد لويد دور المستشار البريطانى فى وزارة المعارف المصرية بقوله :

---

1. Water Sharp: "Bureaucracy and Politics: Egyptian model", William J. Siffin ed., Toward The Comparative Study of Public Administration, (Bloomington: Indiana University Press, 1959), p. 154.

« ان الخديوى كان يعين وزير المعارف ثم يتركه يدير أمور التعليم فى مصر مع المستشار البريطانى الذى كان يمكنه - على ما يبدو - عرقلة أية مشروعات ليست من رسمه وتخطيطه » (١) ٠

ولقد كانت آثار الرقابة التى فرضها المستشارون والموظفون البريطانيون أكثر وضوحا وأعمق أثرا فى العاصمة ٠ أما الادارة المحلية بالأقاليم فكانت متروكة للموظفين المصريين ٠

ولم يكن فى المديريات مستشارون بريطانيون ٠ غير أنه كان هناك نوع آخر من الرقابة بالمديريات فرضها عدد من المفتشين البريطانيين الذين كانوا يتنقلون فى أرجاء الدولة ٠ وكان من حقهم التحرى ، والتفتيش ، والنصح ، واجراء أى تعديل أو تغيير فى الاجراءات التى تتبعها مجـــالس المديريات والبلديات ٠ وكان هؤلاء المفتشون بدورهم يرفعون تقاريرهم الى مستوى أعلى منهم من المستشارين البريطانيين ٠ وقد تعرض هذا النظام أيضا لنقد شديد ٠ ومن أهم ما وجه اليه أنه كان يحد من سلطات المديرين ويعوق تصرفاتهم الى حد كبير ، الى جانب أنه كان ينتقص من كرامتهم ٠ وقد أدى هذا النظام الى خلق كثير من المشكلات المتعلقة باصدار القرارات والبت فى الأمور ، والروح المعنوية ، والمكانة التى يجب أن يستمتع بها المدير ٠ وقد ترتب على هذا أنه أصبح من الصعب ايجاد الموظفين المناسبين الذين يقبلون العمل فى ظل هذا النظام ٠

ويذكر « سدنى لو » أن المدير كممثل للخديوى وكرئيس أعلى فى مديريته وكشخص ذى مكانة مرموقة فى اقليمه ، كان له الحق فى الاحترام والتقدير الكافى الذى يتطلع اليه المواطن الشرقى ٠ على أنه لم يكن من السهل عليه أن يحتفظ بهيبته وكرامته أمام المفتش البريطانى الصغير السن الذى يذهب فى أى لحظة ليجثم على صدر المدير ويراجع حساباته ، ويتحرى عن تصرفاته ، ويستمع الى شكاوى مرؤوسيه ضده (٢) ٠

---

1. Lord Llyod: Egypt Since Cromer, (London, Macmillan Company, Ltd., 1933).
2. Sidney low: Egypt in Transition (New York; the Macmillan Company, 1914), p. 237.

وبالاجمال لم يكن هناك أمر ذو بال لا يمتد اليه سلطان المستشار · فقد استحوذ على سلطة واسعة واختص بمسئوليـــات عديدة · وكان فى مركز يمكنه من فرض ارادته ـ بالخير أو بالشر ـ على أى شخص أو جماعة فى الوزارة · وكان لديه دائما أقوى الأسلحة ، وهو التفوق فى القوة · ولذلك فقد كان من المعلوم جيدا أن الموظفين البريطانيين فى مصر لم يراقبوا الجهاز الحكومى فحسب وانما كانوا فى الواقع هم الحكومة بذاتها · واستقالة محمد ثابت باشا الذى كان وزيرا للداخلية نتيجة خلاف بينه وبين وكيل الوزارة البريطانى ، من الأمثلة الواضحة فى هذا المجال ·

على أن بعض الكتاب الأجانب لا يودون أن يعترفوا بأن المـــوظفين البريطانيين كانوا فى الواقع يحكمون مصر · فنجد أن « لو » مثلا يحـــاول تشويه هذه الحقيقة حين يقول :

« نرى مما قيل عن طبيعة الاحتلال ، أن الكلام عن أن انجلترا تحكم مصر استنادا الى طابع الاحتلال ان هو الا اساءة استخدام اللغة · فنحن لا نحكم مصر ، ولكننا نحكم حكام مصر » (١) ·

فاذا فرضنا أن هذا هو الوصف الذى ينطبق على النظـــام الذى كان سائدا فى مصر أثناء الاحتلال البريطانى ، فاننا نرى أن « لو » نفسه هو الذى يسىء استخدام اللغة · فليس هناك أى فارق بين أن يحكم البريطانيون مصر مباشرة ، أو من طريق وسطاء من الاداريين المصريين · فالحقيقة التى لايمكن تجاهلها هى أن بريطانيا سيطرت على مصر وحكمتها فترة الاحتلال من طريق الرقابة والتحكم والنصح الاجبارى ·

ويقدم هارولد لاسكى مثلا لكيفية اختيار الموظفين البريطـــانيين الذين تعودت مصر أن تحصل عليهم فى تلك الفترة · فيقول أن التعيين فى ادارة مجلس شركة قناة السويس كان يستعمل دائما كأداة لمكافأة الأعوان السياسيين من رعايا بريطانيا (٢) ·

---

(١) المرجع السابق ، ص ٢٣٣ ·

2. Harold Laski : The American Presidency, (New York : Universal Library, 1949), p. 213.

وجدير بالذكر أن الاحتلال البريطانى لمصر لم يكن شأنه كما كان فى الهند أو بورما مقترنا بتدريب المصريين على شغل المناصب الادارية العليا (١)

كذلك أهمل البريطانيون متعمدين أمر تطوير نظام الحكم المحلى ، حتى يتاح لهم فرض سلطانهم على أرجاء البلاد من طريق حكم مركزى قوى . وكان اهتمامهم بالادارة موجها أساسا للسيطرة على أجهزة الأمن والدفاع والتعليم والاتصالات والمواصلات (٢) . وقد بقيت البيروقراطية بصفة عامة على حالها خلال فترة الاحتلال ، وخاصة بالأقاليم ، دون أن تتقدم كثيرا عن ما كانت عليه فى بداية القرن العشرين .

ويمكن أن نستخلص ستة ملامح هامة للبيروقراطية البريطانية فى مصر خلال تلك الفترة :

١ - البيروقراطية البريطانية فى مصر كانت بيروقراطية استعمارية . وبوصفها هذا فقد تعمدت حرمان الرعايا المصريين من التعيين فى المناصب الحكومية الهامة وابعادهم عن تعرف شئون بلادهم ، وعدم اعدادهم لتحمل مسئوليات الادارة فيها .

٢ - كانت أهداف البيروقراطية فى مصر مرتبطة أساسا ومتأثرة بأهداف بريطانيا الاستعمارية . ولم يكن هذا مستبعدا ، اذ من طبيعة الأمور أن تنظم البيروقراطية الاستعمارية وتسخر وفقا للأهداف الاستعمارية القائمة وقتئذ . وكان من أسباب قيام واستمرار هذا الوضع أن البيروقراطية البريطانية فى مقدمة الوسائل المستخدمة لتحقيق أهداف بريطانيا الاستعمارية فى النواحى السياسية والاقتصادية .

٣ - اتصفت البيروقراطية الاستعمارية فى مصر بالمركزية الشديدة . وكانت المركزية واضحة تماما فى صورتها الرسمية والمادية . ويمكن ارجاع أسباب مثل هذا التنظيم الى العوامل التى يمكن أن تيسر للقوى الاستعمارية

---

1. Walter Sharp. Op. Cit., p. 148.

(٢) عين أول مردار بريطانى - الجنرال هـ. وود - قائدا عاما للجيش المصرى عقب الاحتلال مباشرة .

أن تعمل وتسيطر على أمور المستعمرة · فقد كان على الموظفين البريطانيين أن يثبتوا أقدامهم ويؤمنوا اقامتهم فى بلد أجنبى ووسـط مواطنين يحملون لهم مختلف المشاعر العدائية · وكانت رغبة البريطانيين المغتصبين فى البقـاء بمصر والاقامة على مسافة بعيدة من بلدهم وفى جو معاد لهم ، تضطرهم الى تجميع قواهم · ومن ناحية أخرى لم يكن فى وسع البريطانيين أن يعيشوا فى الأقاليم أو بين المصريين فى الريف ·

٤ ـ تسلط الموظفون البريطانيون على الحكومة المصرية ، وملكوا زمام الأمور فى أيديهم معتمدين فى ذلك على تفوقهم العسكرى · وقد لجأوا الى أنواع مختلفة من التصرفات الهمجية والتهديد بقصد ابتزاز الطاعة ،كانت كافية فى حد ذاتها للقضاء على كل معارضة لسلطانهم أو سياستهم أو أشخاصهم ، ولم يكن هؤلاء الموظفون مؤهلين أساسا أو ذوى خبرات كافية لتولى المناصب التى شغلوها وانما منحت لهم المناصب لاعتبارات استعمارية محضة ·

٥ ـ أدى قيام البيروقراطية الاستعمارية فى مصر الى ظهور مركز ثقل جديد للسلطة فى البـلاد فى الفترة التى كانت تتحرك فيهـا نحو التحرر والاستقلال · وعلى الرغم من اقحام بريطانيا نفسها فى كل الأمور فانها لم تكن مسئولة رسميا أو قانونيا عن تصرفات الحكومة · وقد أدى هذا الموقف الى خلق جو من التوتر وعدم الوضوح فيما يتعلق بأطراف السلطة والمسئولية · فكان يطلب مثلا الى مصر تنفيذ سياسات لم يتح لها حرية اختيـارها أو تقريرها ، ثم تلام بعد ذلك أمام الرأى العـالمى اذا ثبت خطأ هذه السياسات واخفاقها ·

٦ ـ وجهت الادارة البريطانية التعليم فى مصر نحو تخريج العدد اللازم من الموظفين · وبذلك لم تكن المعاهد المصرية مهتمة بتنشئة واعداد جيل من المواطنين القادرين على مواجهة مطالب الحياة العملية فى شتى صورها · وترتب على سياسة التعليم هذه أن الشهادات الدراسية لم تكن وسيلة فقط للاختيار للخدمة العامة ، ولكنها كانت ترخيصا لشغل الوظائف العامة بصرف النظر عن كفاية واستعداد الشخص وخبراته وقدراته وباقى اعتبـارات الصلاحية الأخرى ·

## ثالثا : البيروقراطية بعد الاستقلال : ١٩٢٢ ـ ١٩٥٢ :

### التطور التاريخى :

جاء دستور ١٩٢٣ خاليا من المبادىء المتعلقة بالتنظيم الادارى للدولة ، وقد اهتم الدستور بالنواحى الأخرى المتصلة بالانتخابات العامة ، وسلطات الملك ، ومسئولية الوزارة · ووفقا لأحكام الدستور كانت مصر معتبرة ـ من حيث الشكل الرسمى ـ دولة ديموقراطية · وقد ترك الدستور ميدان الادارة والتنظيم الادارى لينظمه القانون الدستورى والقانون الادارى ، فكان أن أسهم هذا الوضع فى جعل دراسة الادارة العامة مقصورة على المبادىء القانونية ويتولاها أساتذة القانون · فبقيت الادارة العامة فترة طويلة تدرس فى اطار هذا المفهوم التقليدى ·

وكانت النتيجة الهامة التى حققتها مصر بعد الاستقلال هى التخلص تدريجيا من الأجانب العاملين بالحكومة ، والاستغناء عنهم أولا بأول من الخدمة العامة وتعيين مصريين فى الوظائف التى كان يشغلها الأجانب ·

وفى عام ١٩٣١ ، صدرت مجموعة جديدة من التعليمات مستندة الى تعليمات كانت قد صدرت فى عام ١٩٢١ · وقد فرضت هذه التعليمات قيودا جديدة فيما يختص بالدرجات وعدد الموظفين الذين يلحقون بالخدمة ·· وعلى الرغم من هذا فان البرلمان لم يكن راضيا عن الموقف لأن مرتبات الموظفين كانت تمتص جزءا كبيرا من ميزانية الدولة · ولم يكن الموظفون أسعد حالا ، فقد كانوا فى حالة من القلق وعدم الرضا نتيجة سوء الأحوال الاقتصادية ، وكانوا يشعرون بعدم الاستقرار الوظيفى بسبب تدخل الأهواء السياسية فى الادارة ·

وكان للحرب العالمية الثانية آثارها السيئة فى الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية · وقد واجهت الحكومة ظروف صعبة عقب الحرب أدت الى اشاعة روح التذمر والقلق بين الموظفين ، وتسرب اليأس الى نفوسهم· وازاء هذا بدأت الحكومة تلجأ الى محاولات يائسة وعفوية لمواجهة الموقف ، فنتج عنها جهد مهلهل غير هادف من عمليات الترقيع والتغيير والتسكين بطريقة مشابهة تماما لما كان متبعا سلفا فى مثل هذه الأزمات· دون محاولات

للتعمق والتنقيب عن جذور المشكلة وعلاجها العلاج الناجح . والواقع أن اصلاح الخدمة العامة لم يكن الاعتبار الأول الذى حفز الحكومة الى العمل ، وان كانت الخدمة العامة قد لحقها بعض النفع من اثار هذه الاجراءات بطريقة غير مباشرة . وانما دفع الحكومة الى هذا الخوف من تذمر الطوائف المختلفة واضرابها عن العمل الى جانب الاضطرابات السياسية ومحاولة الحكومة تحقيق كسب سياسى لصالحها الخاص . وفى تقدير الحكومة للموقف صورته على أنه ضجر من الموظفين بدخولهم القليلة وحاولت علاجه بمنحهم علاوة غلاء معيشة .

وعلى الرغم من أن هذه المحاولات كانت مسكنا مؤقتا للأزمة ، فان الأساس الذى بموجبه وضعت هذه العلاوة لم يكن سليما . ومرة ثانية أصيبت الميزانية العامة بما أثقل كاهلها ، بينما أخفقت العلاوات فى اسكات الموظفين. وأصبح الذين يصيحون بصوت أعلى يحصلون على مزايا أفضل من حيث زيادة المرتبات . وفضلا عن هذا فان الطوائف المختلفة ، والكادرات المتنوعة التى حواها تنظيم الخدمة العامة بالدولة بدأت تدخل فى منافسة لا تستهدف الصالح العام وانما هدفها زيادة مرتبات أفرادها . وكان الذين يصلون منهم الى السلطات العليا يحصلون على أكثر المزايا وسارت القواعد الخاصة بالمرتبات لا تستند الى أى أساس منطقى ، ولا تهتم بالمؤهلات أو الخبرات والسنين الطويلة التى بذلت فى سبيل اكتسابها .

وللحرب العالمية الثانية نتيجة أخرى هامة فى مجال الخدمة العامة . فقد أدت الحرب ضمن ما أدت اليه من تغيير اجتماعى واقتصادى ملموس الأثر فى المجتمع الى انهيار مكانة الوظيفة العامة . فقد أتاحت الحرب فرصا لم تكن متوقعة لكثير من العاملين بقطاع الأعمال والخدمات غير الحكومية فحققوا أرباحا طائلة ، بينما بقيت المرتبات الحكومية على ما هى عليه ولم تسجل زيادة تستحق الذكر رغم الارتفاع الواضح فى نفقات المعيشة . ولذلك بدأ الشباب يدير ظهره الى الخدمة العامة . ولم يقتصر هذا على خدمات معينة بل امتد الى الخدمات التى كان لها صفة الاحترام والمكانة التقليدية كالتدريس مثلا .

وخلال تجربة الحياة النيابية التى بدأت سنة ١٩٢٣ لم تكن الحكومات

تستقر فى الحكم . وكان ينقص الوزارات الشجاعة ، أو الوقت أو كليهما لكى تضع البرامج الهادفة لاصلاح الجهاز الحكومى موضع التنفيذ · ويلاحظ أنه منذ بداية النظام الوزارى فى ٢٨ أغسطس ١٨٧٨ حتى ١٥ مارس ١٩٢٣ ، تشكلت ثمان وعشرون وزارة ومنذ ١٥ مارس ١٩٢٣ حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، توالت ثمان وثلاثون وزارة على الحكم فى مصر · وهذا الرقم الأخير يعنى أن متوسط عمر بقاء الوزارة فى الحكم خلال تلك الفترة كان تسعة أشهر ونصفا تقريبا · وفى الواقع كان هم كل حكومة ومشكلتها فى الحكم هو كيف يمكن أن تحتفظ بالحكم (١) ·

وكان لمجلس الوزراء سلطة استثنائية فيما يختص بمسائل المستخدمين· وللأسف قصر استخدام هذه السلطة على الأحوال التى تهدف الى المحـاباة والمحسوبية بين أعضاء الأحزاب السياسية ، وقلما استعملت لصالح الخدمة العامة ، أو لاحداث وفر فيها ، أو لزيادة كفايتها ورفع مستواها ·

ومما يجدر ذكره أن الحكومة المصرية فى سنة ١٩٥٠ كانت قد استقدمت خبيرا بريطانيا ، وهو المستر أ٠ب سنكر ، ليدرس نظام الخدمة العامة عندنا ويقترح الحلول المناسبة لعلاجه · وقد أعد الخبير البريطانى تقريرا مفيدا فى هذا الصدد · وقد ضمن سنكر تقريره مقارنة بين عدد ومرتبات الموظفين فى حكومة مصر وبين زملائهم بالحكومة البريطانية ، ووجد أن مجموع الموظفين المصريين ( بما فى ذلك رجال الشرطة والخارجين عن هيئة العمـــال ) هو ٩٨٥ر٤٤٠ موظفا ، وقد بلغت اعتماداتهم بالميزانية ٧٢٠ر٤٨٢ر٧١ جنيها · وهذا يعنى أن ٢ر٢٪ من السكان كانوا يعملون فى الحكومة فى ذلك الوقت ، وأن حوالى ٣٥٪ من الميزانية كان ينفق على المرتبات الخاصـــة بموظفى الحكومة · وكانت الأرقام المماثلة فى بريطانيا وقتئذ هى ٣ر١٪ ، ٩٪ (٢) ·

وقد صدر القانون ١٩٠ لسنة ١٩٥١ بانشاء ديوان الموظفين كما صدر القانون ٢١٠ لعام ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة ·

---

(١) عبد الكريم درويش · البيروقراطية والاشتراكية ، ص ٨١ ·

(٢) انظر ، تقرير أ٠ب سنكر ·

ويلاحظ أن النظام الوزارى الذى بدأ فى مصر سنة ١٨٧٨ بثمانى وزارات رئيسية أضيفت اليه وزارة الزراعة فى ١٩١٣ ، ووزارة المواصلات فى عام ١٩١٩ ووزارة للتجارة والصناعة فى سنة ١٩٣٦ ، ووزارة الشئون الاجتماعية فى سنة ١٩٣٩ . وفى خلال الحرب العالمية الثـــانية انشئت وزارة للتموين ووزارة للدفاع المدنى ، ثم الغيت هاتان الوزارتان عقب الحرب ، ثم أعيدت وزارة التموين مرة ثانية سنة ١٩٤٨ . وفى سنة ١٩٥٠ أنشئت كل من وزارتى الشئون البلدية والقروية والاقتصاد الوطنى . وبذلك زاد عدد الوزارات التى تكون هيكل الحكومة المركزية فى مصر من ٨ وزارات سنة ١٨٧٨ الى ١٥ وزارة سنة ١٩٥٠ .

**وفى راى والتر شارب أن البناء التنظيمى للبيروقراطية فى مصر كان مصمما وفقا للنمط الفرنسى . وان معظم الوزارات لها بناء تنظيمى داخلى نمطي به مستويات افقية والقاب رسمية تماثل نظيرتها بالوزارات الأخرى مثل ما هو معمول به فى النظام الفرنسى . وقد يكون هذا راجعا الى الدور الذى قام به المستشارون واساتذة القانون الفرنسيون الذين دعوا تبـــاعا لمصر بوساطة الحكومات المتعاقبة منذ ايام محمد على .**

ويمكن أيضا فهم هذا الاتجاه نحو النمط الفرنسى فى التنظيم فى ضوء سياسة التعليم التى كان معمولا بها خلال عهد محمد على . فقد كانت البعثات التعليمية ترسل الى فرنسا ، وكان الدارسون المصريون يتأثرون بطبيعة الحال بنظام الحكم والقانون الفرنسى .

ويمكن وصف البناء التنظيمى للجهاز الحكومى خلال هذه الفترة بانه عبارة عن مجموعة من الوزارات تستمتع باستقلال فيما يختص بممارســـة نشاطها ويربط بينها بطريقة مرنة مجلس الوزراء وبعض اللجان الأخرى . وقد تميز الجهاز الحكومى فى هذه الفترة بتجميع عدد ضخم من المكاتب والموظفين بالحكومة المركزية . ويقول أحد الكتاب فى هذا الصدد أن ٦٢٫٥٪ من الموظفين العاملين فى احدى المراقبات كانوا مكدسين بالمكتب الرئيسى ، فى حين أن ٣٧٫٥٪ فقط منهم كانوا يعملون بالميدان (١) .

---

(١) على فؤاد أحمد : « الادارة التنفيذية وأثرها فى تادية الخـــدمة العـــامة » ، ( القاهرة المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشاكل الادارية ، ١٩٥٩ ) ، ص ٦٥ _ ٧٧ .

ومما زاد المشكلة حدة أن الحكومة قلما كانت رياستها موكولة الى رئيس وزراء متفرغ كلية لهذه المهمة · فبدلا من أن يكرس جهوده لمنازلة المشكلات الهامة المتعلقة بمنصبه كرئيس للحكومة ، كان فى العادة يختص بعمل وزارة أو وزارتين الى جانب الرياسة · من هذا نرى أنه من بين ٦٧ رئيس لمجلس الوزراء تعاقبوا على الحكومة فى مصر فى الفترة من ١٨٧٨ حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، اختص ٤٥ بمسئولية وزارة واحدة ، و ٢٦ بمسئولية وزارتين الى جانب الرياسة · ولم يقنع سوى ستة منهم فقط بمسئوليتهم كرؤساء لمجلس الوزراء (١) ·

والدارس للجهاز الادارى يلحظ أيضا ملامح الازدواج وتضارب الاختصاصات فى العمليات الادارية · وفى داخل تنظيم الوزارة الواحدة يمكن تبين ملامح الخلط والتداخل ، وعدم التوازن بين السلطة والمسئولية، والمركزية الشديدة لمختلف العمليات ، والافتقار الى الطرق والاجراءات المبسطة لأداء الأعمال ، وغيرها من المشكلات التنظيمية التى تعاني منها معظم الوحدات الادارية بالجهاز الحكومى ·

وقد أدى هذا التنظيم للأجهزة الادارية الى قيام عدة أهرامات متجاورة ومتصلة فى شكلها وان كانت مستقلة أو منعزلة فى عملها ، لا يتحقق بينها من التعاون أو التنسيق الا ما تفرضه الظروف الملحة كالرغبة فى الاحتفاظ بالحكم، أو الكوارث فى بعض الأحيان · ولم يستأثر الرؤساء بالسلطة فقط داخل هذه التنظيمات وانما ضنوا بالاتصالات والمعلومات المفيدة ، واتجهوا نحو تجميع أكبر عدد من العاملين تحت امرتهم فى شغف كبير الى بناء امبراطوريات مستقلة من اداراتهم ·

وأصبح الهرم الوظيفى يمثل طبقات من الموظفين مفروضا بعضهم على البعض الآخر فى طريقة تقليدية تشبه الحياة الأسرية ، ولم تقتصر نتائج هذا الوضع السيىء على ارهاق الميزانية ، وانما نتج أيضا عنه ضياع الوقت والجهد وشيوع المسئولية ·

والى جانب ما تقدم لم يكن هناك جهاز مركزى للخدمة العامة · فقد

---

(٢) عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، ص ١١٤ ·

انشىء ديوان الموظفين سنة ١٩٥١ . وكانت وزارة المالية بما لها من الوصاية على الميزانية العامة مسئولة عن شئون التوظف ومع هذا فان هذه الوزارة لم تمارس نشاطا أشرافيا فعالا فى هذا المجـــال مثلما تفعل وزارة الخزانة فى بريطانيا ، فلم يكن هناك موظف دائم متخصص ، مثل وكيل وزارة الخـزانة الدائم فى بريطانيا ، مسئولا عن شئون الخدمة العامة . وعلى العكس كانت كل وزارة معتبرة وحدة مستقلة ولها ادارة مستخدميها التى تختص بشئونهم. وبذلك كانت مسائل المستخدمين فى الدولة شائعة بين ادارات عديدة . وكان مديرو المستخدمين فى معظم الحالات يصلون الى مناصبهم لا من طريق الكفاية ولكن بالتدريج التلقائى من بداية السلم الى نهايته . ومع التسليم بأن بعض مديرى المستخدمين كانوا أشخاصـــــا ملمين وقادرين على العمل ، الا أنهم وصلوا الى هذه المناصب دون أى تدريب . وكانت المبادىء الحديثة فى ادارة المستخدمين وما يتصل منها بالاعلان والاختيار والتدريبوالاعتبارات الانسانية وما اليها ، غير معروفة لديهم . وبذلك لم تسمح حالتهم باحداث أى تطوير يذكر فى نظام الخدمة العامة . والى جانب هذا كان أغلب العاملين فى ادارة المستخدمين يمثلون فئـــــة الكتبة الذين تملك منهم الروتين المعقد وجمـــدت التعليمات البالية تصرفاتهم . وفى ظل نظام كهذا يمكن التنبؤ بنتائجه السيئة من ضياع الوقت والجهد والمال دون أى عائد يذكر .

والواقع أن الحديث عن الخدمة العامة والموظفين لا يمكن أن ينتهى دون الاشارة الى حقيقة هامة ، وهى أن النظام المتبع فى الخدمة كان يعكس أنماط السلوك المتعارف عليها والعوامل والظروف السائدة فى البيئـــة والبنـــاء الاجتماعى المصرى . فقد كانت الخدمة العامة ديموقراطية فى أضيق نطاق . لأنها فى الواقع كانت مقسمة الى بضعة مســـتويات ، بقيت للأسف ـ وبعد ثلاثين عاما من الحياة الديموقراطية المزعومة ـ أشد ما تكون انفصالا وتميزا عن بعضها البعض . فقد كان كل من هذه المستويات المنعزلة يمثل فئة من الموظفين الذين مروا بمرحلة تعليمية معينة . وكانت فرص الالتحاق بالوظائف المختلفة متوقفة على فرص التعليم التى أتيحت للفرد . وهذه كانت مرتبطـة بحالته الاقتصادية لا بقدراته واستعداده على نحو ما قدمنا .

وأهم هذه الملامح التى تميزت بها البيروقراطية تبدو فيما يلى :

المركزية : من أبرز سمات البيروقراطية المصرية اتجاهها الشـــديد نحو

المركزية الكاملة . فقد سعت الحكومة المركزية الى اقامة أنظمة مركزية معقدة فى محاولة للسيطرة التامة على أمور البلاد . واستأثر كل رئيس باكبر قدر ممكن من السلطة ليصبح المتصرف الوحيد فى سائر الأمور . وتفنن الموظفون بالمستويات الادارية المختلفة فى تصميم عديد من التعليمات المسهبة التى تهدف فى النهاية الى اقامة صرح منيع من النظام المركزى .

التعقيد : اتصفت الادارة الحكومية بالتعقيد الشديد والتخلف والتقيد بحرفية التعليمات . فقد صمم الرؤساء فى المستويات المختلفة أنظمة وتعليمات عديدة تهدف كلها الى جمع كل المعلومات والأخبار فى مكاتبهم . وقد عين موظفون للتاكد من تنفيذ اللوائح والتعليمات حرفيا . ونسى هؤلاء عناصر الادارة الهامة الأخرى مثل الاقتصاد والسرعة والكفاية وقد أدى الاهتمام الشديد بالضوابط والتعليمات الى أن يبذل الموظفون فى المستويات المختلفة قصارى جهدهم للظهور بمظهر المتمسكين بتنفيذ اللوائح والتعليمات حتى يتجنبوا غضب رؤسائهم .

وقد أدت هذه الاتجاهات المكتبية الى جذب الأنظار بعيدا عن صلب العمليات الادارية وبعيدا عن تناول المشكلات القائمة ، والى محاولة دفع كل المشكلات والقرارات المتصلة بها الى رؤساء المصالح . وصارت بعض الشعارات الداعية الى الدعة والمسالمة تتردد كثيرا فى أوساط الموظفين ويرضى بها الراى العام ، وأصبحت أحد معايير التقدم الوظيفى والترقية فى بعض الأحيان ، وكانت مدة الخدمة فى ذاتها فى مقدمة هذه المعايير .

التواؤم : كان التواؤم والطقوس الادارية المرعية أحد انماط السلوك البيروقراطى التى ظهر أثرها الواضح . وقد أدى هذا الى أن الوسائل أصبحت فى نظر الموظفين غاية فى ذاتها ، ومن آثارها أن معظم الموظفين تقاعسوا عن تحقيق الأهداف ، وصار كل همهم أن يحصنوا أنفسهم ضد مسئوليات العمل الموكل اليهم دون ربط هذا العمل بالأهداف التى تسعى الادارة لتحقيقها . ومن ناحية أخرى فان النظم السائدة والقوانين التى تحكم الموظفين جعلت من العسير جدا فصل الموظف غير الكفء ، أو غير المنتج ، أو المهمل. ويمكن ارجاع هذا الحال الى أن الموظفين قد وصلوا الى درجة من الأمن ـ الذى هو أصلا مطلب أساسى للانسان ليعمل وينتج فى رضا وسعادة ـ

تفوق الحد الذى ينقلب بعده الأمن من مطلب ضرورى الى شر يجب تجنبه ٠٠ وكان من المألوف بعد الثورة مع محاولات التغيير العديدة ، أن نسمع قدامى الموظفين من ذوى الأفكار التقليدية المحافظة يعارضون التجديد الذى بدأ يسرى فى ادارتهم بحجة أن النظام القديم ظل معمولا به خلال العشرين أو الثلاثين سنة الماضية دون أن تغيير ٠٠ وهذا المنطق نفســـه كان من أقوى الأسباب الداعية للتجديد والتطوير وعدم التمسك بالقديم ٠

ومقاومة التجديد والتطوير سلوك طبيعى متى فهم فى اطارد الصحيح٠ فالناس عادة تخاف التغيير لأنه يتحدى ما اكتسبوه من عادات ألفوا ممارستها فمنحتهم الاطمئنان والثقة ٠ بينما التغيير يثير مخاوف الجهل بالمستحدث ، والوقوع فى الخطأ ويزعزع مشاعر الأمن الوظيفى ٠ ولذلك فهو يؤلم من يحدثه ، ويؤلم من يحدث له ٠

## دراسة « برجر » للبيروقراطية فى مصر

قام مورو برجر أستاذ العلوم الاجتماعية بجامعة برنستون بالولايات المتحدة الأمريكية خلال ١٩٥٣ ــ ١٩٥٤ بدراسة للبيروقراطية الحكومية فى مصر ٠ وعرض نتائج المعلومات التى جمعها عن مجموعة من الموظفين من طبقة الادارة الوسطى ــ ٢٤٩ موظفا ــ فى كتابة « البيروقراطية والمجتمع فى مصر الحديثة » ٠

ونظرا لأهمية هذه الدراسة ، من حيث معالجتها لفئة هامة من موظفى الدولة هم الرؤساء ٠ والمشرفون الذين يرأسون ويوجهون غيرهم من العاملين بالجهاز الحكومى ، ومن حيث اتجاه الدراسة الى استخلاص سمات هامة من تحليل بيانات احصائية جمعها الباحث بالاستقصاء والمقابلة لعينة من الموظفين عندنا ، مع محاولة ارجاعها الى أسبابها ، والمقارنة بينهـــا وبين صـــفات مجموعات الموظفين بانجلترا والولايات المتحدة التى توصلت اليها دراســات سابقة ، رأينا أن نقدم هنا أهم النتائج التى توصل اليها برجر لفائدتها الواضحة فى فهم بعض الاتجاهات البيروقراطية عندنا ، ولأهميتها كدراسة مقـــارنة اتخذت الأسلوب العلمى أساسا للبحث ٠

### أولا - اقبال الرجل المتعلم على الوظائف الحكومية :

يبدو من استقراء التاريخ الصلة الوثيقة بين التعليم والوظائف الحكومية منذ عهد محمد على . وقد ازدادت هذه الصلة قوة نتيجة السياسة التى اتبعها لورد كرومر ، وهى ضمان وظيفة حكومية لكل من اتم التعليم الثانوى. وزاد من تشبث المتعلمين بالوظائف الحكومية وتهافتهم عليها ما كان حادثا من ندرة فرص العمل للشباب المتعلم فى مجتمع زراعى آخذ فى التحول ، مما زادهم رغبة فى اتخاذ الوظيفة الحكومية وسيلة لرفع مستواهم الاقتصادى والاجتماعى .

يؤيد هذا أن ٢٤٩ موظفا مصريا أجابوا على الاستقصاء ذكروا انهم دخلوا خدمة الحكومة لأسباب اقتصادية ، مقابل نسبة أصغر من بين مجموعتين من موظفى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية . وعندما سئل الموظفون المصريون عما يعجبهم فى الوظائف الحكومية ، ذكر ثلثهم الأمن الاقتصادى ، وهم الذين يعتمدون اعتمادا كليا على مرتباتهم . بينما ذكر ثلث آخر ممن لهم ايراد مستقل أن الرغبة فى الخدمة العامة هى سبب دخولهم خدمة الحكومة. ويلاحظ أن هذا الفريق الأخير كان اكثر تعرضا للغرب .

### ثانيا : التغيرات فى المكانة والهيبة :

كانت الفجوة العميقة التى تفصل بين نفوذ الحاكمين وضعف المحكومين فى الشرق الأدنى هى أساس الوضع الاجتماعى الذى كانت تتمتع فيه الخدمة العامة - كممثلة لسلطة الحكومة - بمكانة رهيبة أعلى منها فى الغرب حيث حدت المسئولية السياسية ،والهيئات الديموقراطية ، والنفوذ الاقتصادى الحر من ذلك الاحساس بالرهبة الذى كان المواطن العادى يشعر به نحو الدولة .

والنتائج التى توصلت اليها الدراسة تدل على تدهور المكانة التقليدية التى كانت تحتلها الخدمة العامة فى مصر . فقد أوصى أربعة فقط من ٢٤٨ موظفا بالالتحاق بخدمة الحكومة . وقليل منهم يرى أنها تتمتع بهيبة اكبر من سبل العمل الأخرى . وبالرغم من هذه الصورة الباهتة مازال كبار الموظفين فى مصر يعتقدون أن الشعب يخشى جانبهم .

وقد أخذت نسبة كبيرة من الموظفين فى اعتبارها البحث عن سبل أخرى

للعمل قبل الالتحاق بخدمة الحكومة · وهم يعبرون عن عدم رضاهم عن المكانة الاقتصادية التى يمكن لمرتب الحكومة أن يهيئها · ومعظم أولئك الذين يذكرون احتمال تركهم لخدمة الحكومة يعللون ذلك بحاجتهم الى وظائف تدر عليهم دخلا اكبر · ويبدى أكثر من نصف أولئك الذين يتقاضون مرتبات عالية تسببا أنهم لا يمكنهم أن يعيشوا عليهـــا ، ويعتقد نصفهم انه يجب على الحكومة الا تضع العراقيل أمامهم فى سبيل قيامهم بأعمال أخرى بعد ساعات العمل الرسمية ·

وفى العينة التى قامت عليها الدراسة لوحظ أن ربع الموظفين قد انتقلوا الى طبقة اجتماعية أعلى ، أى أنهم كموظفين بالحكومة قد أصبحوا يؤدون وظيفة لها مكانة وهيبة أعلى مما كان يتمتع به آباؤهم · ويتوقع الانسان أن تكون هذه الفئة راضية عن خدمة الحكومة ، الا أن هذا الرضا ليس أكثر كثيرا من رضا أولئك الذين لا يعتبرون خدمة الحكومة بالنسبة لهم تقدما من الوجهة الاقتصادية والاجتماعية ·

وكان من نتائج ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فى البـــداية ، الاسراع بالهبوط بمستوى الهيبة والمكانة التى كانت تتمتع بها خدمة الحكومة · فقد كانت الخدمة العامة أول ما تناولته الثورة بالاصـــلاح ، وقد قاست بسبب ارتباطها السابق بعجلة النظام الفاسد ·

وربما كانت النتائج البعيدة المدى لنظـــام الحكم الثورى على العكس تماما · فكلما تقدمت الجهود على طريق الاشتراكية زاد الدور الذى تؤديه الحكومة · وهذا التطور سوف يزيد من نفوذ موظفى الحكومة فى المجـــال الاقتصادى ، وسيجعل من الصعب وقف توسع الحكومة أو رقابتها · على أنه فى ظل نظام نيابى سليم تقف الرقابة العامة حجر عثرة فى سبيل العوامل التى تؤدى الى زيادة هيبة ونفوذ الخدمة العامة ·

ومع ذلك يوجد عامل آخر قد يرفع من مكانة الخدمة العامة ، الا وهو ما قامت به الثورة من الحد من النفوذ والشهرة اللذين تستمتع بهما الطبقات والفئات الاجتماعية الأخرى ، مثل كبار أصحاب الأطيان والأحزاب السياسية السابقة ورجالها ورؤسائها وأنصارها فى الصحافة والحكم ·

وفى النهاية سوف تؤدى جهود الحكومة الحـــالية فى سبيل استئصال الفساد ، وارساء الأسس السليمة للتوظف التى تستهدف الكفاية وعدم التحيز، وزيادة الخدمات التى يؤديها موظفو الحكومة نحو الأمة ، الى رفع مكانتهم وهيبتهم • فاذا ما بدأت مكانة الخدمة ونفوذها فى الارتفـــاع مرة أخرى ، فستظهر ثانية مسألة الدور الذى تقوم به الأداة الحكومية فى الدولة كما حدث فى مصر من قبل وفى البلاد الأخرى كذلك •

ثالثا : الولاء للعاملين المهنى والخاص للموظف :

بينما الأمانة والكفاية فى الادارة العامة تتخذان شكل موضوع بحث أخلاقى فى الغرب ، فهما تعتبران فى مصر والشرق الأدنى مسألة اختلاف فى أسس الولاء القديمة والحديثة التى يدين بها الفرد • والمشكلة التى تواجه البلاد العربية ومصر هى تغلغل الأفكار الغربية عن الأمانة والكفاية فى نطاق الحكومة ، فى الوقت الذى تمسك فيه المحكومون بمبادىء الولاء التى يدينون بها للأشخاص والأسر والطوائف ، وهؤلاء المحكومون هم الفئة التى يستمد منها الجهاز الادارى الحكومى رجاله •

وقد أظهر الاستفتاء أن الوعى المهنى لم يبلغ مداه من حيث الخدمة العامة أو الاهتمام بالمهارة والجدارة ، بل كان يتمثل الى حد بعيد فى صورة اهتمام بالمصالح الشخصية وحماية الذات •

ويبدو أن كبار الموظفين فى الحكومة المصرية ليسوا على درجة كافية من التجانس من حيث ماضيهم الاجتماعى الاقتصادى ، كما أنهم ليسوا متفقين بدرجة كافية فى نظرتهم الاجتماعية ، وكذلك ليسوا كمجموعة على شىء من القوة للتحكم فى دفة الأمور عن طريق مهامهم الادارية • كما أن الصـــفة الرئيسية التى تجمع بينهم هى الاتجاه الى حماية الذات •

ان المشكلة فى مصر هى ألا تجعل الموظف العوبة فى يد أولى الأمر ، بعكس الموقف فى الغرب حيث يبدو الاهتمام بتجاوب الخدمة العامة مـــع التغيرات فى الحكم وفى النظم الاقتصادية والاجتماعية الحديثة • وللوصول الى مستوى مناسب من الكفاية والاستقلال عن السياسة مما يضمن استقرار الأدارة الحكومية فى مصر يجب أن تتجه تلك الأداة اتجاها مهنيا • وقبل هذا

يجب أن تزداد الفرص الاقتصادية امام فئة المتعلمين ، ويتسع الدور الذى يمكن أن يؤدوه فى الحياة السياسية .

**رابعا : المباداة والاحجام ، مجال السلوك البيروقراطي :**

الموظف المصرى شديد الحياء ، يهاب رؤساءه ، وراغب عن التصرف من تلقاء نفسه حتى فى حدود القدر المسموح به .

وقد دلت النتائج على أن زيادة استخدام حرية التصرف هى خاصية مميزة لأولئك المتقدمين فى السن من المجيبين . وأولئك الذين هم فى درجات عالية . والذين ارتفعت مكانتهم الوظيفية ، وأولئك الراضين كل الرضا عن وظائفهم ، وباختصار أولئك الذين كان تعرضهم أطول لأمثلة السلوك والاتجاهات الغربية ، وللبيروقراطية الغربية ، وشديدى الارتباط بالبيروقراطية فى مصر .

وكذلك تدل كثير من البيانات على أن كبار الموظفين الذين اجابوا على الاستقصاء ذكروا ضمنا أن النظام الوظيفى المصرى لم يشجع بصفة خاصة الموظفين الذين يتصرفون من تلقاء أنفسهم . كذلك أبدى المجيبون خشيتهم من القيام بذلك التصرف . كما أبدوا تفضيلهم لجانب الأمان فى النظام البيروقراطى .

وأخيرا اتضح أن الموظفين الذين يشغلون مراكز فنية اقل انتقادا وأكثر خضوعا عن أولئك الذين يشغلون مراكز ادارية .

# الفصل الخامس

## الثورة الالكترونية والادارة

شهدت السنوات الأخيرة نموا واضحا وملفتا للنظر للنتـــائج والمكانة والاقتناع المتزايدة الذى يحظى به ما يمكن أن نطلق عليه « **المدخل الكمى أو العلمى** "Quantitative or Scientific Approach" الى مشكلات العالم وهذا النمو جاء أصلا نتيجة الاحتكاك والاتصـــالات بين عالم الرياضيات وعالم الواقع ·

ومن الواضح أن التطور المستمر فى الحاسبات الالكترونية والنتـــائج الباهرة المرتبطة باستخداماتها ، قد فتحت شهية الكثيرين على الاقبال على اقتنائها ، بما يجعلنا الآن نقتنع بأننا نواجه ثورة جديدة فى مجـــال الادارة يمكن أن نسميها « **الثورة الالكترونية** » · فاستخدام الحاسبات الالكترونية أصبح ضرورة من ضرورات هذا العصر ، نظرا لما تؤديه من مهام وما تحققه من مزايا يعجز العقل البشرى عن تحقيقها · وفيما مضى كان تفوق أية دولة يقاس بعدد الفرق العسكرية التى تملكها · واليوم أصبح عدد الحاســـبات الالكترونية لدى كل دولة ــ فى نظر الكثيرين ــ هو معيار القياس (١) ·

---

(١) يوجد اكثر من ٥٠ الف حاسب الكترونى بالولايات المتحدة ، ويأتى بعـدها ــ عدديا ــ اليابان وبها ٦٧١٨ حاسبا ، وذلك فى عام ١٩٧٠ ·

والشبه كبير بين الحاسب الالكترونى « العقل الالكترونى » والعقل البشرى ، وذلك فى طريقة عمل كل منهما · فالانسان لكى يقوم بأى عملية حسابية ، يجب أن تتوفر لديه البيانات التى تخص هذه العملية ، كما يجب أن يكون ملما بطريقة معينة للحساب أو الحل بعد تخزين المعلومات فى المخ ، وعمل الحساب وفقا للطريقة المناسبة ، ثم اخراج النتائج ·

وكذلك الحاسب الالكترونى تتوفر لديه نفس هذه الحواس الثلاث · فعند طلب أى عملية منه يجب :

١ - اعطاؤه البيانات والمعلومات المطلوب حسابها عن طريق وحدات الادخال ·

٢ - اعطاؤه المعلومات الضرورية - أمر التشغيل - لحل هذه العملية وتخزين المعلومات وعمل الحساب حسب طريقة الحل ·

٣ - اخراج النتائج عن طريق وحدات الاخراج ·

ولذلك فان الحاسب الالكترونى يتكون من وحدات ادخال البيانات ، وحدات تخزين البيانات ، ووحدات اخراج البيانات · ومع هذا فيجب أن يكون واضحا أن الحاسب الالكترونى لا يعدو أن يكون مجرد آلة يقوم بتحريكها والتحكم فيها الانسان ، ولا يتم تنفيذ أى طلب بواسطته الا بالأوامر التى يصدرها له الانسان ، موضحا طريقة التنفيذ · وبالتالى فان الحاسب يحل العمليات المطلوبة منه ويجيب عليها نتيجة بيانات واجابات اختزنت به سلفا وله القدرة الفائقة على استعمالها استعمالا مناسبا · وهو بذلك يردد ما سبق أن لقنه من بيانات ومعلومات ·

ولقد أصبح استخدام الحاسبات الالكترونية بوجه عام ضرورة من ضرورات هذا العصر ، ونظرا لما يحققه من فوائد ومزايا يعجز البشر عن اثباتها ، ولعل أكثرها ارتباطا بمجال الادارة ما يلى :

١ - تحقيق اكبر قدر ممكن من الانتاج فى سرعة فائقة ، مع تخفيض التكلفة ·

٢ - ضمان مستوى عال من الكفاية الانتاجية ، مع ندرة احتمالات الخطأ .

٣ - امكان استيعاب وتشغيل البيانات الاحصائية الوفيرة لاجراء الدراسات المختلفة عليها .

٤ - الارتفاع بكفاءة الجهاز الادارى ، والوصول بالخدمات الى مستوى عال من الدقة والسرعة .

٥ - امكان متابعة نشاط كافة الوحدات الانتاجية ووحدات الخدمات .

٦ - تبسيط الاجراءات ، والتحلل من الروتين المعقد .

ومن الواضح أن الانفجار الهائل فى البيانات بمعظم دول العالم ، سواء منها المتقدمة أو النامية ، يغرى على المزيد من التوسع فى استخدام الحاسبات الالكترونية . ولذلك فانه من الضرورى للدول النامية بصفة خاصة أن تمنح الدراسات المتعلقة بادخال الحاسب الالكترونى فى ادارتها كل اهتمامها ،حتى لا يصبح مثل هذا التطور باهظ التكلفة ازاء العائد الذى يحققه ، وحتى لا يبقى عاطلا ومجرد رمز للمكانة أو أداة دعائية .

وعلى الرغم من المزايا التى قدمناها للحاسب الالكترونى ، فاننا نعرض هنا عددا من التحفظات الهامة عليه :

١ - يحتكر صناعة معظم الحاسبات الالكترونية عدد محدود جدا من الدول المتقدمة ، وتحظى الولايات المتحدة بينها بالنصيب الأوفر ، وتقوم بترويجها فى جميع أنحاء العالم ، وتعتمد عليها الدول النامية اعتمادا تاما فى كل ما يتعلق بالحسابات الالكترونية .

٢ - فى هذا العدد المحدود من الدول ، يوجد عدد محدود أيضا من الشركات الضخمة التى تحتكر الأسرار العلمية لهذه الأجهزة شديدة التعقيد ، وهى بذلك تفرض وصايتها على السوق العالمية وعلى من يقتنون هذه الأجهزة فيبقوا خاضعين لمشيئة هذه الشركات ما بقيت لديهم الأجهزة .

٣ - المعلومات المتاحة بالدول النامية عن الحاسبات الالكترونية وعن استخداماتها ضئيلة جدا وضحلة . ولذلك فان استخدام الحاسبات الالكترونية يؤدى الى تزايد اعتماد هذه الدول على الخبرة الأجنبية فى النواحى الحيوية المتعلقة بالاستخدام والتشغيل والصيانة .

٤ - الاستخدامات الحالية للحسابات الالكترونية لدينا لا تحقق الاستفادة الكاملة من امكاناتها ، ولا التشغيل الاقتصادى لها . ولذلك فان طاقة هذه الأجهزة لا تستغل الاستغلال الاقتصادى الأمثل .

٥ - من الضرورى قبل ادخال الحاسبات الالكترونية ، اعادة دراسة طرق العمل وأساليبه ونماذجه وبياناته ، وتطويرها جميعا بما يتلاءم واستخدامات الحاسب الالكترونى . كما يجب اعداد وتدريب الأعداد الضرورية من العاملين على هذا النوع الجديد من أساليب العمل .

٦ - يلزم دراسة النتائج التى قد تترتب على استخدام الحاسبات والأجهزة الالكترونية بالنسبة لما قد يؤدى اليه من وفر فى القوى العاملة ، وبصفة خاصة فى المجتمع الاشتراكى حيث تقوم مسئولية الدولة عن تحقيق العمالة الكاملة .

## استخدام الحاسبات الالكترونية فى الادارة العامة

ان استخدامات الحاسب الالكترونى فى مجالات الادارة العامة أصبح لها الآن اثار لا تقل أهمية عن تلك التى جاءت بها الدراسات السلوكية .

ولا شك أن الممارس العام للادارة عادة ما تواجهه صعوبات فى تناول هذا الموضوع لأن معلوماته عن الحاسب الالكترونى تقتصر على ما يعرفه الشخص العادى ، ولأن ثورة الحسابات الالكترونية التى ما زالت حديثة قد أحدثت وقعها بشدة فى عدد من المجالات من بينها الادارة .

ومن الملموس أن تكنولوجية تشغيل البيانات Data Processing فى تغيير سريع ومستمر بالدرجة التى لا يمكن الجزم عندها بأن الانجازات التى تصل اليها فى هذا المجال يمكن أن تبقى نافعة فى الغد . وعلى سبيل المثال ، فمنذ وقت ليس ببعيد كان من المالوف أن ننظر الى علاقة الانسان بالحاسب الالكترونى مؤكدين أن الآلة لا يمكنها أن تكون بديلا لتفكير الفرد . وقد أصبح مثل هذا القول موضع تساؤل الآن . وهذا لا يعنى أننا نتطلع الى الادارة وحل مشكلاتها عن طريق الضغط على مجموعة من الأزرار . وحتى

لو أصبح الاعتماد على الآلة ممكنا الى حد بعيد ، فسوف تستمر حاجتنا الى الرجال الأذكياء القادرين على استخدام الآلة واستغلالها بمهارة واتقان٠

وحين نتناول أداء الحاسب الالكترونى فى الادارة العامة فاننا ننظر اليه بعين الاداريين لا المتخصصين ، فى محاولة للوقوف على آثاره بالمنظمات الحكومية ، مع محاولة التنبؤ بما يمكن أن يصل اليه المجال مستقبلا ٠ ولعله من الأوفق أن نبرز المجالات التى يمكن أن يستعمل فيها الحاسب الالكترونى بالحكومة ، مع التقرير سلفا بأن هذه المجالات ليست على سبيل الحصر بسبب الاستخدامات المتجددة التى تتزايد يوما بعد يوم ٠

١ ـ ميكنة العمل الكتابى ٠

٢ ـ اختزان البيانات ٠

٣ ـ استبعاد البيانات غير المطلوبة فى العمليات الادارية ٠

٤ ـ تنسيق العمليات الادارية المعقدة ، كعمليات الطيران ، وأجهزة الصواريخ ٠

٥ ـ تشغيل بيانات البحوث العلمية ٠

٦ ـ التدريب عن طريق المباريات الادارية والنماذج التماثلية ٠

٧ ـ دراسة السياسة والاستراتيجية واتخاذ القرارات ٠

٨ ـ البيانات المتصلة بالأمن والضرائب وما اليها ٠

ومن الواضح أن عددا من هذه الاستخدامات يتداخل بعضها البعض ، مثل اختزان المعلومات ، والتدريب عن طريق المباريات الادارية ، واتخاذ القرارات ٠

### أولا : ميكنة العمل الكتابى :

بالرغم من العمليات التماثلية "Simulation" المعقدة التى تتم عن طريق استخدام الحاسب الالكترونى ، فان الاستخدامات الأكثر شيوعا لهذه الأجهزة تتركز فى ميكنة العمل الكتابى الروتينى ، والتى غالبا ما يطلق عليها خطأ « الأوتوميــــة 'Automation' » ٠ ذلك أن اصطلاح الأوتومية يتضمن مفهوم الآلة التى تصحح اخطاءها تلقائيا خلال الرقابة الذاتية على عملها

من طريق عملية ردود الفعل أو الاسترجاع "Feedback" التى توفرها دوائر المعلومات ٠

والاستخدام الأساسى للحاسب الالكترونى فى هذا المجـــال جاء فى مجالات المرتبات والانتاج وحفظ السجلات ، كما هو الحال فى أعمـــال التامينات الاجتماعية ٠ وبالتدريج امتد استخدام الحاسب الالكترونى الى العمليات الحسابية ليحل محل النظم التقليدية المتبعـــــة فى التبـــويب "Tabulation" والآلات ذات الاستعمال اليدوى كما هو الحال فى مجال حسابات الانارة والتليفونات ٠

## ثانيا : اختزان المعلومات :

ان اختزان المعلومات فى ذاكرة الحـــاسب الالكترونى أصبحت الآن عملية سهلة بعد تطوير وتحسين الشرائط الممغنطة التى أصبحت مجـــالات استخدامها لا تقع تحت حصر ٠ ويبدو أن الخطوة التالية فى تطوير استخدام هذا الحاسب سوف تحقق نقل البيانات مباشرة من السجلات الى الشرائط الممغنطة دون حاجة الى بطاقات التثقيب ٠

ومن الأمثلة المفيدة فى هذا المجال قيام الحاسب الالكترونى بالامداد الضرورى بالمعلومات الكاملة عن الحالات المرضية المسجلة فى بطـــاقات المرضى مقرونة بتشخيص كامل للمـــرض ، واختزان المعلومات المتـوفرة بالمكتبات فى شرائط ممغنطة جنبا الى جنب مع المراجع الخاصة بها ٠

## ثالثا : استبعاد المعلومات غير المطلوبة :

فى بداية الأخذ بنظام تشغيل البيـــانات "Data Processing" كان هناك قلق بالنسبة لما يمكن أن تؤدى اليه البيانات الكثيرة من اغراق الادارة فى بحرها ٠ ذلك أن الأخذ بهذه النظم يؤدى فى كثير من الأحيـان الى جمع بيانات ضخمة قد لا تكون الادارة فى حاجة الى جانب منها ٠

والادارة عن طريق استبعاد المعلومات غير الضرورية أحد سبل مواجهة هذه المشكلة ٠ وهذا الأسلوب يمكن من اعفاء المديرين من البيانات الزائدة عن الحاجة ، وامدادهم فقط بما هم فى حاجة اليه منها ٠ وهنا يمكن أن

تستخدم الأجهزة التى تعتمد على « الأوتوميشن » ، والتى تقوم تلقائيا بتصحيح نفسها دون تدخل العنصر البشرى ، وبذلك يمكن مراجعة البيانات قبل أن تستخدمها الادارة فى اتخاذ القرارات .

**رابعا : التنسيق بين العمليات المعقدة :**

أحد المجالات الهامة فى استخدام الحاسب الالكترونى للتنسيق بين العمليات المعقدة هو المثل الذى نجده فى عمل القوات الجوية ، حيث يؤدى الحاسب الالكترونى دورا هاما فى الرقابة والتحكم والتوجيه للطائرات والصواريخ ، وكذلك فى عمل غرف عمليات الدفاع الجوى التى تدار بطريقة شبه آلية .

**خامسا : تشغيل البيانات الخاصة بالبحوث :**

أصبح من المكن الآن أن يؤدى الحاسب الالكترونى فى ثوان قليلة عمليات احصائية كانت تستغرق اياما وشهورا من العمل اليدوى . وكثير من الانجازات التى حققتها الأبحاث فى مختلف فروع العلم لم تكن لتتم بدون الحاسبات الالكترونية . فتحليل العناصر المعقدة الذى لم يكن متاحا عمليا فى الماضى نظرا للوقت الطويل الذى يستغرقه والتكاليف الباهظة التى يتطلبها ، أصبح من المكن الآن انجازه فى ساعة او ساعتين .

كذلك يمكن تحليل مادة البحوث العلمية المستفيضة بكل دقة وتركيز وعمق ، واستخدام مداخل عديدة لدراستها بدلا من الاعتماد على عدد محدود من المتغيرات .

**سادسا : التدريب باستخدام المباريات الادارية والنماذج التماثلية :**

أصبح للتدريب باستخدام الحاسب الالكترونى اكثر من مجال . فقد يكون التدريب على الادارة واتخاذ القرارات ، وقد يكون التدريب على النظم وبينما تبدو الرابطة واضحة بين الاثنين الا انهما مختلفان .

فالتدريب على الادارة واتخاذ القرارات أساسه المباريات الادارية ، التى تتطلب ادخال متغيرات مختلفة على المواقف الادارية ، ثم استخدام هذه المتغيرات فى تدريب القادة على عملية اتخاذ القرارات الادارية . كالمتغيرات المتصلة بالأسعار ، والانتاج ، والعمالة وأبحاث السوق ، والمواد الخام ،

ومواقف الشركات المنافســـــة ، الخ (١) • بينما التـــدريب على النظم "System Training Program" وسيلة لتمثيل المواقف الخاصة بالدفاع الجوى بطريقة واقعية ، مع حساب معدلات الأداء وتسجيلها • وهذا الأسلوب يمكن المسئولين عن عمليات الدفاع الجوى من التقييم السريع لقـــدراتهم الدفاعية وتحسينها •

**سابعا : دراسة السياسة والاستراتيجية واتخاذ القرارات :**

فى مقدمة الاستعمالات المفيدة للحاسب الالكترونى المعاونة فى رسم السياسة العامة عن طريق النمــاذج التماثلية "Simulation Models" فيصمم النموذج فى صورة صالحة لاستخدام الحاسب • وفى هذا النموذج توفر كافة البيانات والمتغيرات ـ سواء سياسية أو اقتصادية أو اجتماعيـة .. الخ ، التى يمكن فى ضوئها اتخاذ قرار معين • ومن الأمثلة فى هذا الصدد ما أجراه معمل أبحاث النظم فى مؤسسة راند بالولايات المتحدة • فقد قام بتحليل لعملية اتخاذ القرارات عن طريق نموذج تماثلى شامل لأحد مراكز الدفاع الجوى ، يعمل به ٣٠ فردا خلال فترة زمنية استغرقت بضعة شهور • والنتائج التى يمكن الحصول عليها من مثل هذه الدراسة تفيد فى ترشيد عملية اتخاذ القرارات •

**ثامنا : مجال الأمن والضرائب :**

يزداد استخدام الحاسب الالكترونى فى مجالات لأمن العـــام التى تتطلب الوقوف على معلومات عن الأشخاص والجرائم • ويقوم عدد من ادارات الشرطة فى الوقت الحالى بدراسات لاستخدام الحاسب الالكترونى فى تزويد رجال الشرطة بمعلومات فورية وهم بمكان الحادث عن الأشخاص ونشاطهم الاجرامى • كذلك تعتمد ادارات الهجرة والجوازات والجنسية فى بعض الدول على الحاسب الالكترونى للحصـــول على معلومات فورية عن الأشخاص الممنوعين من مغادرة البلاد ، أو أولئك المطلوب ترقب وصولهم • وهذا الأسلوب يؤدى الى سرعة الكشف عن هؤلاء الأشـــخاص والامداد بالمعلومات المسجلة عنهم (١) •

---

(١) كان أول استخدام للحاسب الالكترونى فى التدريب عن طريق المباريات الادارية فى عام ١٩٥٦ • وقد استخدم جهاز (I.B.M. 650) لهذا الغرض • انظر :
J. Kibbee, C. Craft and B. Nanus, Management Games.
(N.Y.: Reinhold Publishing Co., 196), p. 7.

ويستخدم الآن نوع من الحاسبات الالكترونية ، التى تستعمل وتختزن البيانات والمعلومات الواردة من البنوك والشركات وجهات التوظف ومصادر الدخل الأخرى • وهذه البيانات يتم مراجعتها الكترونيا على اقرارات الضرائب المقدمة من المولين للتاكد من صحتها • وباستخدام هذا الأسلوب المتطور فى عمل ادارات الضرائب أصبح من الممكن الآن مراجعة جميع اقرارات الضرائب التى يقدمها المولون • أى أن المراجعة الآن تتم بنسبة ١٠٠٪ بفضل الحاسبات الالكترونية ، بعد أن كانت تقتصر عادة على عينة عشوائية لبعض اقرارات المولين ، أما معظم الاقرارات فكان من المتعذر عمليا مراجعتها (١) •

## الاجهزة الالكترونية ونظرية النظم العامة

ظهرت أخيرا فى مجالات الفكر الادارى ردود فعل مضادة للاتجاهات الداعية الى « الشرنقة » داخل المنظمات ، تلك الاتجاهات التى نمتها الدعوة الى تقسيم العمل ، وافكار تايلور ، والاتجاه نحو التخصص ، والتى من نتائجها الاتجاهات الانعزالية بين الأقسام والوحدات المتخصصة داخل المنظمة الواحدة • وهذا اللون من الفكر الذى يطلق عليه « نظرية النظم العامة "General Systems Theory ينطلق أساسا من نمو الوعى بأن المعرفة المتخصصة أن هى فى واقعها الا جزء من كيان ضخم ، اجزاؤه مترابطة ومتداخلة غير مستقلة أو منعزلة • ومن ثم فان فهم أى مرحلة من مراحل

---

(١) أعلن د • مانفريد شربير مدير شرطة مدينة ميونيخ الالمانية عن نجاح استخدام أول حاسب الكترونى فى دوائر الشرطة الالمانية فى كشف الجرائم وضبط المجرمين والهاربين من وجه العدالة • وقال مدير الشرطة أن الحاسب الالكترونى ساعد على اكتشاف ما يقرب من ١٥٠٠ جريمة خلال خمسة أعوام ، والقاء القبض على ٧٥٪ من الذى ارتكبوا هذه الجرائم بعد أن عجزت دوائر الشرطة والأمن الداخلى عن كشف أسرار هذه الجرائم • كذلك تمكن الحاسب الالكترونى من اكتشاف ٣٢٩ جريمة سرقة، و ٧٠ جريمة قتل أو تهديد بالقتل ، و ٣٨٩ حادثة مخالفة قانونية ، و٥٦ حادث اعتداء على موظفين و ١٤ عملية تهريب • والغريب أن الجهاز الالكترونى لا يحتاج سوى القليل من المعلومات الواضحة عن الجريمة وبعض أوصاف مرتكبيها مثل لون الشعر والطول والعلامات المميزة •

انظر صلاح جلال : « استخدام العقل الالكترونى فى كشف الجرائم » ، ( جريدة الاهرام ، ١٩٧١/٨/٢٥ • ص ٢٠ ) •

التخصص وادارتها قد تعتمد على بيانات ومعلومات ومعرفة ومهارات تتصل بتخصصات أخرى • وقد اسهم فى تنمية هذا الفكر ازدياد اليقين بأن المعرفة اصبحت شيئا مركبا ومعقدا ، وأن مقتضيات الأمور تتطلب منا أن نتنبه دائما لادراك أى تشابه أو عموميات لها اثارها على عملنا وعمل المنظمات •

وبينما ظهرت حركة النظم العامة أولا بين المهندسين ، فانها قد امتدت الى مجالات الفكر بين علماء الاجتماع وعلماء النفس • وقد انتشر هذا الاتجاه خلال الستينات نتيجة تطورين هامين (١) :

الأول : تكنولوجية المعلومات •

الثانى : تكنولوجية الاتصالات •

ولسنا بحاجة لأن نؤكد الارتباط بين هذين التطورين • فالاتصالات فى مفهومها وكعملية تتضمن انتاج وتوفير البيانات والمعلومات الضرورية ونقلها أو تبادلها واذاعتها • والمعلومات من ناحية أخرى هى مادة الاتصالات وجوهرها •

### السيبرنطاقية "CYBERNETICS" (٢)

ظهرت حركة النظم العامة "General Systems Movement" مع ظهور « السيبرنطاقية » التى تعتمد على تكنولوجية المعلومات • فقد أظهرها نوربرت فينر "Norbert Wienor" الذى وضع هذا المصطلح عنوانا لكتاب أصدره عام ١٩٤٧ وفيه عرف فينر « السيبرنطاقية » بأنها « علم التوجيه وعمليات الاتصال فى الكائنات الحية وفى الآلات » •

وقد يبدو هذا التعريف العام لأول وهلة غامضا ، ولا يضيف جديدا لغير المتخصص • ولكنه فى الحقيقة ينطوى على معنى عميق ، لأنه يصف علما لم يعد من الممكن للانسان أن يستغنى عنه – ككائن بيولوجى – لا يملك السيطرة

---

1. J. Pfiffner and Presthus: Op. Cit., p. 241.
2. Norbert Wiener: Cybernetics (N.Y.: John Wiley and Sons. Inc., 1943).

على زمانه ومكانه دون ابتداع الات تنهض بمهام التحكم والتوجيه بدلا عنه. فهل يملك الانسان مثلا بقدراته الذهنية المجردة اصدار تعليمات الى صاروخ ينطلق في الفضاء على مسافة مئات الآلاف من الكيلومترات . وهل يستطيع أن ينفذ بمداركه ليرى بعينيه ويلمس باصابعه ما يجرى فى قلب نواة الذرة ؟

ان « السيبرنطاقية » تجيب على مثل هذه التساؤلات والكثير غيرها . وهى واحدة من تلك الأساليب الحديثة التى لهـــا أثر واضح على عمل المنظمات وادارتها وهى تحمل فى مضمونها الأجهزة الالكترونيـــة المعقدة ، التى تتيح بطريقة أوتوماتيكية وباستمرار حساب ، ومراجعـــة ، وتصحيح العمليات التى تتم آليا . ولهذا السبب يطلق عليها « العقل المفكر » للمصنع الآلى .

وحينما وضع فينر هذا المصطلح ، كان يعالج بيانات فى مجـــالات الهندسة الكهربائية . ثم استخدمت أفكاره بعد ذلك فى مجـــالات النظم الاجتماعية والادارية .

والفكرة الأساسية فى « السيبرنطاقية » هى أن البيانات ، والمعلومات هى الموجه والمنظم الأساسى للسلوك ، سواء سلوك الآلة أو الفـــرد . وأن الرسالة هى الاشارة التى تثير وتحكم التصرفات داخل النظام القائم سواء فى المنظمة أو الفرد ، وأنه توجد ردود فعل أو استجابات متبادلة للرسائل . والمثل الذى يوضح هذا المفهوم فى حياتنا اليومية العادية هو «الترموستات» أو منظم الحرارة ، الذى توجد بداخله مقاومة تمكن من تنظيم درجة الحرارة تلقائيا رغم التغيير الذى يطرأ عليهـــا . وهذا مثل مبسط للغاية ، لأن « الترموستات » نظام مغلق ومعزول عن المؤثرات الخارجية . بينما الادارة العامة على النقيض تتعامل مع نظم مفتوحة ، تتاثر بعوامل ومتغيرات لاحصر لها ، بما فى ذلك المشرعون ، والجماعات الضاغطة ، والظروف الاقتصادية والاجتماعية .

وعلى الرغم من أن « السيبرنطـــاقية » لا يمكن أن تكون بديلا للحكم الشخصى والتفكير الخلاق ، فانها يمكن أن تقوم بأداء عدد من المهام الذهنية الروتينية . وهى بذلك تعفى العنصر البشرى منها ليتفرغ لمهام بناءة وخلاقة.

فضلا عن هذا فانها يمكن ان تؤدى مهاما روتينية بسرعة خيالية لا قدرة للبشر عليها ، وبدقة متناهية ، وفى توقيت معلوم ، وبنفقات اقل مما يمكن ان يتكفه البشر ٠

ونخلص مما تقدم بأن « اسيبرنطاقية » تتضمن احلال الأجهزة الالكترونية محل الانسان فى اجراء عمليات ذهنية تتصل بالحساب والمراجعة والتحكم والتوجيه ٠ وهى بذلك تتضمن علم استخدام وتحديد وتصنيف واثراء قوانين الحركة التى تحكم نشاط الآلات والكائنات الحية ، كوسيلة لاختراع آلات تنهض بعمليات التوجيه الآلى ، وتملك القيام بوظائف فى بيئات مكانية وزمنية تحول حدود وكفاءات الانسان البيولوجية دون وصوله اليها او تكيفه معها مباشرة ٠

وفى عصر أصبحت الآلات فيه تحل محل العمليات الذهنية والعقلية التى ينهض بها الانسان ، اصبح من المحتم على الانسان أن يوسع من مداركه وأن يزيد من استثمار ملكاته العقلية ٠ واصبح فى مسيس الحاجة الى ثقافة عامة ، لا تقتصر على تخصص بعينه ، والى تجديد معلوماته باستمرار ، والى مباشرة أعمال كثيرة التنوع ٠ وبذلك يكتسب منهجا يؤهله للاحقة التغيير المستمر ، ويجعله اكثر قدرة على رؤية المنظمة فى اطار فكرة النظم العامة ٠

### ردود الفعل ، أو المعلومات المرتدة : "FEEDBACK"

وحينما نناقش التطور الثانى فى حركة النظم العامة ، نجده يهتم بعملية ردود الفعل أو المعلومات المرتدة "Feedback" خلال عملية الاتصالات وهذه تعنى أساسا نقل الرسائل الى مراكز اتخاذ القرارات ، وتبادل وتفسير المعلومات والقرارات ٠ وهذا العنصر بالذات يهم دارسى الادارة لأنه يمكنهم من اعادة التفكير والتخطيط المتصل بالبرامج وسير العمل والقرارات نتيجة للمعلومات الجديدة المرتدة ٠

وقد أصبح من الممكن عن طريق استخدام الأجهزة الالكترونية الخاصة بتشغيل البيانات "Electronic Data Processing" ، جمع وتخزين كميات ضخمة من البيانات والمعلومات التى يمكن تسجيلها ٠ بحيث تعطينا

هذه الأجهزة ردودا على استفسارات بنفس السرعة التى تقع بها الأحداث. فيمكن مثلا للمسئول عن غرفة الدفاع الجوى أن يأخذ البيانات الضرورية عن أى طائرة تظهر على شاشة الرادار من الجهاز الالكترونى الخاص بالدفاع الجوى فى نفس اللحظة التى يطلبها .

وهذا التطور فى نظم الاتصالات يرتبط بالتفسير البيولوجى الذى أفترضه فينر (١) . فالمخ فى جسم الانسان تدخله باستمرار رسائل من أجزاء الجسم المختلفة . ولذلك فان عملية الاتصالات عملية مستمرة فى الجهاز العصبى . وهى تتمثل فى رسائل متجهة الى المركز أو الهدف ، ورسائل للانجاز . وخلال ذلك تحدث عملية تكيف سريعة ومستمرة نتيجة للمعلومات الدقيقة والمتجددة .

والذى يحدث فى جسم الانسان يمكن أن ينطبق على التشغيل السليم للمنظمة . والفرق بينهما أن الجهاز العصبى داخل الجسم يعمل كشبكة اتصالات على درجة عالية وفائقة جدا من الدقة . بينما تعتبر الاتصالات داخل المنظمة بدائية بالنسبة له .

ونتيجة للتطور التكنولوجى خلال السنوات الأخيرة فى عملية تشغيل البيانات ، والقدرة المتزايدة على الاتصال السريع ، أصبح من الممكن استنباط نظم فعالة لتوفير ردود الفعل أو المعلومات المرتد "Feedback" تقترب من تلك التى تعمل داخل الجسم البشرى . وهذه النظم تحوى قنوات الاتصال اللازمة لنقل ردود الفعل أو المعلومات الجديدة المرتدة الى المراكز المعنية أو الخاصة باتخاذ القرارات (٢) .

---

1. Norbert Winer: The Human Use of Human Beings, (New York) Double Day and Company, Inc., 1954).

(٢) محمد فهمى أحمد : مشكلات « التنسيق والاتصالات » القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين ، ندوة فى ١٩٦٥/٢/٢٢ ) .

## أثر الحاسبات الالكترونية على الادارة

مازال الأثر الكامل للحاسبات الالكترونية على الادارة موضع الدراسة. وربما مضت بضعة سنوات أخرى قبل أن يتم تقييم هذا الأثر • ومع ذلك يمكن تاكيد عدد من الآثار التى تركها الحاسب الالكترونى على الادارة العامة •

### أولا : فيما يتعلق بنظرية التنظيم :

ان دور الحاسب الالكترونى فى الادارة قد عزز الاتجاه نحو العودة للنظرية التقليدية فى التنظيم • ففى مقدمة الاعتبارات الناجمة عن استخدامه تزايد الاهتمام بالتنظيم والبناء الرسمى للمنظمة •

ولذلك ظهرت اتجاهات حديثة تدعو الى تقدير النموذج التنظيمى المثالى الذى وضعه ماكس فبر ، والى الاقتناع بالآراء التى سبق أن أبداها كل من جوليك وايرويك بصدد التنظيم الرسمى ومكوناته وخصائصه • ويقول دعاة العودة الى هذه النماذج أنها قد أحرزت انتصارات جعلتها تصمد فى وجه الانتقادات التى وجهها اليها العلماء فى مجال الدراسات السلوكية • وكان أساس النقد ان السلطة والنفوذ والتدرج الرئاسى أمور مشكوك فيها لارتباطها بالتنظيمات العسكرية والكتابية المعتمدة على التسلط من أعلى •

وقد امتد هذا الاتجاه الناقد الى أعمال تايلور والادارة العلمية • ويؤمن أصحاب هذا الفكر بوجود ارتباط وثيق بين « التايلوريزم Taylorism » وبين بحوث العمليات القائمة أصلا على استخدام الحاسب الالكترونى •

### ثانيا : آفاق جديدة فى البحث :

كان من نتائج التوسع فى استعمال الحاسبات الالكترونية ، توسعا هائلا فى آفاق البحث العلمى • فالحاسب الالكترونى لم يعد يسجل المعلومات ويختزنها فحسب ، وانما يقوم أيضا بعمليات التحليل الرياضى التى كانت تحتاج فى الماضى الى أيام طويلة من عمليات الحساب اليدوى ، أو باستعمال الآلة الحاسبة المكتبية التقليدية • فهذه العمليات لم تعد تستغرق الآن اكثر من بضع ساعات • كذلك اصبح من الممكن الآن القيام بالعمليات التى كان

البحوث العلمية المفيدة ، وأصبح من الممكن اجراء الدراسات التى تعتمد على

أساس هذا التطور يتركز في قدرة الحاسب الالكترونى على تناول أعداد لا حصر لها من المتغيرات • وبذلك اصبح عاملا حاسما فى اجراء يتعذر القيام بها من قبل والتى كانت تحتاج الى أعداد ضخمة من العاملين بيانات واحصاءات وفيرة فى زمن وجيز وبجهد محدود •

**ثالثا : اتخاذ القرارات :**

نالت عملية اتخاذ القرارات عناية بالغة من علماء الاجتماع وعلماء الدراسات السلوكية خلال العشرين سنة الاخيرة • وقد تركز الاهتمام اخيرا على الدور الذى يمكن أن يؤديه الحاسب الالكترونى فى عملية اتخاذ القرارات •

وقد اثبتت التجارب التى أجريت فى هذا الصدد أن الحاسب الالكترونى قد حسن كثيرا من عملية اتخاذ القرارات فى بعض المنظمات • وأن تحسينات اكثر أهمية قد حدثت حينما ركزت الجهود على توفير اكبر قدر من البيانات التى يتطلبها القرار فى النموذج الذى يعمل عليه الحاسب • وكذلك استخدمت قدرة الحاسب على توفير البيانات الملائمة لاتخاذ القرار • وكانت مثل هذه البيانات من قبل اما مستحيلة تكنولوجيا ، أو كان الحصول عليها عملية غير اقتصادية (١) •

**رابعا : التغير فى الهيكل التنظيمى :**

أدى استخدام الحاسب الالكترونى فى بعض المنظمات الى نوع من التكامل التنظيمى ، نتيجة زيادة الفاعلية الادارية فى معالجة البيانات • وعلى سبيل المثال كانت احدى المنظمات لها ثلاثة أقسام وثلاثة سجلات للحفظ ، وباستخدام الحاسب الالكترونى نجحت فى تجميع كل البيانات فى سجل واحد وأصبحت بذلك قادرة على القيام بكل العمل فى نطاق وحدة ادارية واحدة •

---

1. Michigan State University Business Topics, (Summer 1967), pp. 51-68.

وكذلك فان احدى المؤسسات التى كان تنظيمها يحوى عددا من الاقسام موزعة فى عديد من المناطق الجغرافية ، اصبحت بفضل استخدام الحاسب الالكترونى ـ قادرة على أن تستغنى عن الاقسام الاقليمية . وتتخذ القرارات مركزيا بسبب توفر البيانات الكاملة المتجددة لديها بالمركز ٠

ويتوقف حجم التغييرات التنظيمية نتيجة استعمال الحاسب الالكترونى، الى درجة كبيرة على مدى التقدم فى فن البرمجة وبناء النموذج ٠ ويمكن ان نتوقع انه كلما أمكن تطوير نماذج اكثر دقة وتكاملا فى القرارات فانه سوف يصاحبها ادماج فى الوحدات التنظيمية وفى نفس الوقت كلما تحولت القرارات من المديرين الى الحاسب ، كلما اصبح المديرون قادرين على توسيع نطاق اشرافهم وادارة وحدات اكبر واكثر تعقيدا ٠

## خامسا : الاتجاه الى المركزية :

من المعروف أنه فى مقدمة دوافع الحركة نحو اللامركزية فى الخمسينات، صعوبة الادارة المركزية عندما يتضخم حجم المنظمات ويتعقد ٠ وقد أدى الحاسب الالكترونى الى اضعاف الحاجة الى لامركزية اتخاذ القرارات بسبب قدرته الفائقة على تشغيل البيانات ٠ ومن ثم توجد أمثلة فى المنظمات التى استخدمته تعزز الرجوع الى مركزية القرارات ٠ مثال ذلك ان شركة تامين كانت تتخذ قراراتها من قبل بشان قيمة الوثائق الخاصة فى المكاتب الفرعية ، ثم نقلت هذا العمل الى المكاتب المركزيه كما نقلت مؤسسة للبنوك جزءا من قرارات تقييم القروض من الفروع الى البنك المركزى ٠

وتدل الأبحاث التى أجريت فى هذا الصدد على عدد من المؤسسات أنها قد تحولت تحولا كبيرا نحو المركزية ، أو أنها استغنت عن تحول كبير نحو اللامركزية بسبب تزايد حجم العمل نظرا لاستخدام الحاسب الالكترونى (١)٠

ويرى عدد من الباحثين أن استخدام الحاسب الالكترونى سوف يودى الى تحول الشكل الهرمى المألوف للمنظمات الى شكل أشبه بالناقوس ، نتيجة تغير الاتجاه فى توزيع السلطة داخل المنظمة ٠ وسوف تقل أعداد العاملين بمستويات القيادة الوسطى نتيجة الاتجاد المتزايد نحو الاعتماد على

---

(١) المرجع السابق ٠

الأجهزة الالكترونية فى عمليات الاتصال • والتجمع الذى سوف يتم عند قمة القيادة سوف يعكس سمتين هامتين (١) •

الأولى : الزيادة الواضحة فى اعداد العلميين والمهنيين والفنيين •

الثانية : مناخ موائم للاعتماد المتزايد على الاستشارات التى يقدمها هؤلاء ، ورفضهم قبول أساليب السلطة التقليدية •

**سادسا : قسم البيانات :**

بالاضافة الى الأثر التنظيمى للحاسب الالكترونى ، فان قسم البيانات يتعرض بالذات الى كثير من التغيير فى وضعه • فهو فى ظل الوضع العادى يتبع بصفة عامة نفس التقسيم التنظيمى الذى تتبعه الوظائف المساعدة الأخرى مثل الأفراد أو الشئون الادارية • ولكن مع استخدام الحاسب الالكترونى يتحمل قسم البيانات المسئولية عن تنسيق البيانات وتصميم نماذجها ، والتنسيق بين الأنشطة فى الوحدات الأخرى • وفى ظل هذه الواجبات الجديدة يسود الاتجاه نحو نقل قسم البيانات الى مستوى تنظيمى اعلى ، والى منحه المزيد من الاستقلال •

**سابعا : شئون الأفراد :**

ان التغيير الأساسى الذى لحق ادارة القوى العاملة نتيجة استخدام الأجهزة الالكترونية ، يعكس الاتجاه المتزايد نحو نظام الصلاحية والجدارة "Meritocracy" • ذلك أن عصر الحاسبات الالكترونية و «السيبرنطاقية» قد ساعد على اظهار مزيج متزايد يضم العاملين من المهنيين والفنيين والاداريين • والواضح أن الطلب على هذه الفئات يفرق العرض • كما أن مضمون الوظائف وواجباتها فى تغيير مستمر نتيجة حركة التغيير السريع التى يمر بها عالم اليوم • وهذا يعزز تزايد الطلب على الشبان ذوى العقول المفكرة التى يمكنها مواجهة تحديات تطور تكنولوجى دائم الحركة •

ولكن هل معنى هذا أن الأشخاص الذين يشغلون مناصب قيادية ادارية فى الوقت الحاضر ، يتحتم عليهم أن يتحولوا الى التخصص فى تكنولوجية الحاسبات الالكترونية ؟ لا نعتقد هذا ، لأن الصفات والخصائص والمهارات

---

2. J. Pfiffner and Presthus, Op. Cit., p. 246.

القيادية ، والكريزماتية "Carismatic" التى تجعل من الرجال قادة سوف تبقى الحاجة اليها دائما ملحة بالرغم من التطور والتقدم التكنولوجى • ومع ذلك فمن الطبيعى كلما تعقدت ادارة المنظمات وتقدمت تكنولوجيا ، ان تتزايد الحاجة الى برامج تدريب وتنمية القادة بهدف ربطهم بحقائق التغيير المستمر من حولهم • وبذلك لا يفقد الاداريون مكانتهم او صلاحيتهم ، ويظلوا مرتبطين بالمناخ الذى تسود فيه مظاهر التقدم التكنولوجى •

**لعل اهم تساؤل يرد الى الاذهان فى صـــدد استخدام الأجهزة الالكترونية هو : هل يؤدى استخدام هذه الأجهزة الى الاستغناء عن جانب من القوة البشرية القائمة بالعمل فى الوقت الحاضر ؟**

لقد كان هناك تخوف فى بداية عصر استخدام الأجهزة الالكترونية من اثارها المرتبطة بالقوى العاملة ، والجوانب الاجتماعية والاقتصادية بصـفة عامة • ومع ذلك فالواضح أن النتائج الاجتماعية والاقتصـــادية للأجهزة الالكترونية ـ مثل غيرها من التطورات التكنولوجية السابقة ـ لها جدواها واثارها الطيبة •

واستخدام الأجهزة الالكترونية لا يحقق فائضا فى القوى البشرية أو يؤدى الى توفير جانب منهما كما يعتقد البعض • والذى يحدث فى معظم الحالات هو تحول فى نوعية العمل الذى يؤديه الأفراد الحاليون ، فيقـــوم جانب منهم بالتجهيز والتشغيل ، وجانب آخر بأعمال جديدة ذات طبيعـــة تحليلية لدراسة البيانات والاحصاءات وتحليلها واستخلاص النتائج •

## خاتمـــة :

نخلص من العرض السابق بأن الأجهزة الالكترونية ، وبصفة خاصة الحاسب الالكترونى ، لها آثارها على الادارة • هذه الآثار تتضح جليا فى مجالات نظرية التنظيم ، والبناء التنظيمى ، والبحث العلمى ، واتخـــاذ القرارات ، والاتجاه الى المركزية ، وحجم وتبعية وحدة البيانات ، وشـئون الأفراد •

والمتوقع ان استخدام هذه الأجهزة سوف يعفى القادة الاداريين من

عديد الأعمال العادية والمتكررة ، بما يمكنهم من استغلال وقتهم وطاقاتهم فى امور على مستواهم • كذلك يؤدى الحاسب الالكترونى دورا هاما معاونا لهؤلاء القادة فى اتخاذ القرارات ، والادارة بطريق الإستثناء بما يجعلهم يركزون اهتمامهم على الأمور الأكثر اهمية والتى هى من صميم اختصاصهم فعـــلا •

ويثور التساؤل عن مدى ما يمكن أن يؤدي اليه استخدام الحاسبات الالكترونية فى تنمية وسيطرة فئة جديدة متخصصة فى هذا النوع من العمل، يطلق عليها « الكومبيوتوقراطية "Compulocracy" » وهذه الفئة تحتكر المعلومات الهامة فى مجال استخدام الحاسبات الالكترونية وتشغيلها ، ولديها معظم أسرار المهنة ، وتجعل من الصعب على غير المتخصصين الدخول الى دائرتها (١) •

والذى نلمسه فى الحياة العملية أن من يتحكم فى نظـــام البيـــانات والمعلومات ، يستطيع الى حد كبير أن يؤثر فى القرارات التى تتخذ من طريق استخدام نوع وحجم البيانات التى تدعم وجهـــة نظر معينـــة أو أخرى • والوضع هنا لا يختلف فى حالة استخدام الحاسب الالكترونى عنه فى الحالات التى تستخدم فيها النظم العادية لحفظ البيانات وتنظيمها ، رغم أن النتائج فى الحالة الأولى قد تكون اكثر وقعا وتاثيرا على من يتخذ القرار (٢) •

والأمر الذى نريد أن نؤكده فى النهاية هو أن استخدام الحاســـبات الالكترونية لن يكون بديلا عن العقل البشرى • فالحاسب الالكترونى اشبه بعقل غاية فى الدقة والغباء ، بينما العقل البشرى غاية فى الذكاء • وان كانت تنقصه الدقة• وستظل سيادة الانسان علىالحاسبات الالكترونية وسيظل

---

1. Larry E. Griemer, D.P. Leith and L. B. Barnes: "Puting Judgment Back Into Dicisions", (Harvard Business-Review, March—April, 1970), p. 67.

(٢) محمد سعيد أحمد : « الظواهر التنظيمية لاستخدام الحاسب الالكترونى » مجلة الادارة ، ( القاهرة : اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) ، ص ٩٧ ـ ١٠٣ •

هو المبدع والمطور لها . وهو الذى يمدها بالبيانات ، وبحدد البـــــدائل ، ما بقيت هناك فرصة لتأثير السياسة والحضارة والقيم المختلفة ، وغيرها من المتغيرات التى تمثل الجانب المعنوى غير الكمى والتى لم يمكن حتى الآن ترجمتها الى ارقام .

# الفصل السادس

# إدارة التنمية

## عام :

بدأ مفهوم ادارة التنمية يتحدد حينما أخذ هذا الاتجاه فى الادارة يتضح كمجال متخصص نتيجة الاهتمام بادارة مشروعات التنمية بدول العالم الثالث · فقد ألقت معظم هذه الدول ـ اثر استقلالها ـ بثقلها فى اتجاه التنمية القومية الشاملة · وكان من نتائج الاستقلال أن نزحت أعداد كبيرة من الكوادر الادارية الاستعمارية عن هذه البلاد · وقد بادرت الأمم المتحدة والمنظمات الدولية فى كثير من الحالات بايفاد خبرائها فى الادارة والتنظيم الى عدد من هذه الدول للمعاونة فى انشاء وتطوير نظمها الادارية ، والاسهام فى ادارة بعض المرافق العامة ومشروعات التنمية · وقد كان لهؤلاء الخبراء فضل استظهار هذا المجال من مجالات الادارة (١) ·

---

(١) يقرر رجز أن بداية اهتمامه بادارة التنمية كانت فى عام ١٩٥٦ ، حين اطلع على تقارير البنك الدولى عن عملياته فى بعض الدول النامية ، ولاحظ من خلال هذه التقارير أهمية دور الادارة فى عملية التنمية ·

وعلى الرغم من أن ادارة التنمية ليست مفهوما معقدا أو جديدا الا أنها مع ذلك تصادف بعض اللبس وعدم التحديد · ولعل فى مقدمة الأسباب التى تدعو لذلك اتجاه الكثيرين الى التفكير فى أن ادارة التنمية تعنى ادارة المنظمات الاقتصادية الجديدة التى صاحبت حركة التغيير الاجتماعى السريع، والمسئولة عن التنمية الاقتصادية فى المجتمع ·

**والحقيقة أن هذا المفهوم فى ادارة التنمية قاصر ومحدود · فادارة التنمية - من وجهة نظرنا - تختص بكل أوجه النشاط التى تسهم فى تغيير وتطوير واقع المجتمعات النامية ، سواء كانت سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو حضارية · وهذا فى تقديرنا هو المفهوم الحضارى الشامل للتنمية · والتنمية فى اطار هذا المفهوم تعنى الجهود الموجهة لاحداث التغيير وتحقيق النهضة الشاملة · وهى عملية يتم بموجبها الانتقال من وضع « متخلف » الى وضع « متقدم » · وكذلك فهى عملية مركبة لا يشكل الوضع الاقتصادى سوى جانبا واحدا من جوانبها ·**

وتأسيسا على ما تقدم ، فان ادارة التنمية تعنى ادارة التغيير ، أو بمعنى أكثر تحديدا ادارة كافة أوجه النشاط والخدمات والانتاج وغير ذلك من المنظمات التى تسهم بصورة أو أخرى فى عمليات التنمية القومية الشاملة بجوانبها السياسية والاجتماعية والاقتصادية · وهى بذلك ترتبط ارتباطا منطقيا ووظيفيا بالتخطيط القومى الشامل · ذلك أن التخطيط القومى الشامل وادارة التنمية انما يهدفان الى احداث التغيير فى صوره المختلفة، الأول عن طريق النظرة المستقبلية والتنبؤ ووضع الخطط ، والثانية عن طريق ترجمة هذه الخطط الى واقع ملموس ·

وهذا المفهوم فى ادارة التنمية يوضح جانبا هاما فى علاقة مشروعات التنمية الجديدة بالأجهزة الحكومية التقليدية ، وارتباط عملية ادارة هذه المشروعات بالعملية الادارية على مستوى الدولة ، وخاصة فيما يتعلق بالجوانب التشريعية والتنظيمية والمالية · وما يمكن أن يترتب على هذه العلاقة من نتائج ومشكلات تتصل بالتخطيط واتخاذ القرارات والسلطة والمسئولية والرقابة وحرية الحركة والحوافز ، وما الى ذلك ·

**أهمية ادارة التنمية :**

كثيرا ما تعتقد الدول النامية أن الصعوبة الرئيسية التى تقف فى سبيل تقدمها هى عدم توافر المال الكافى لعمليات التنمية . ولكن التجارب العملية . والملاحظات والشواهد فى كثير من الدول النامية تؤكد أن الصعوبة الرئيسية فى سبيل التنمية لا تكمن فى عدم توفر القدر الكافى من المال ، بقدر ما تكمن أساسا فى عدم توفر القدر الكافى من الكفاية الادارية والقدرة على ادارة المشروعات بنجاح .

ان المال يمكن تدبيره بطريقة أو أخرى ، ولكن الادارة السليمة الرشيدة التى تستطيع أن تجعل من المشروعات التى تناط بها مشروعات ناجحة ومتطورة ، الادارة التى تعرف كيف تخطط وتنظم وتنفذ وتتابع وتقيم ، الادارة التى تحسن قيادة العاملين والتنسيق بين جهودهم وتشعرهم بأهميتهم، الادارة على مستوى الوحدة والقسم والمشروع والقطاع والدولة ... هى العنصر النادر الذى يجب العمل على توفيره وتنميته ورفع مستواه من أجل تنمية قومية سريعة وشاملة .

ويقول الدكتور عبد المنعم القيسونى فى هذا الصدد :

« لقد رأيت رؤية العين دولا نامية تنفق الملايين لاقامة المشروعات ، ولاستيراد أحدث الآلات والمعدات ، ثم تعجز عن ادارة المشروعات لعدم توافر الادارة السليمة القادرة الواعية . ورأيت أيضا دولا نامية أخرى يقل ما تنفقه من أموال على المشروعات الجديدة ، ولكنها تنجح فى تنفيذها وفى تحقيق أهدافها بسبب الادارة السليمة . ولاشك أن المجموعة الأولى من الدول تجد بعد قليل أن ما كانت تملكه من أموال قد استنزف فى مشروعات لا تجنى منها غير الخسائر المتلاحقة ، فى حين أن المجموعة الثانية من الدول أصبحت تسير بخطى ثابتة وبسرعة متزايدة نحو التقدم والنمو ، وأصبحت أقدر من ذى قبل على الانتاج والادخار وتدبير الموارد المتزايدة لتمويل التنمية » (١) .

---

(١) عبد المنعم القيسونى : « أهمية الادارة السليمة من أجل التنمية » ، ( القاهرة: اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، مجلة الادارة ، العدد الثانى ، اكتوبر ١٩٧٠ ) ، ص ١٨ .

وهكذا نجد أن التنمية فى أى مجتمع يمر بمرحلة التحول الى مجتمع نام وعصرى تعتمد أساسا على الادارة العصرية . وبدون الادارة لا يمكن أن تتحقق التنمية ٠ فالدولة النامية لا تنمو فى الواقع تلقائيا ، بمعنى أن التنمية لا تحقق نفسها بنفسها ، وانما تعتمد على نظام ادارى متكامل وفعـــال ٠ وكلما كان هذا النظام متطورا وكفؤا كلما كانت فرص تحقيق التنميـــة قريبة المنال ٠

وبالرغم من أن هذه الحقيقة واضحة تماما . الا أن ادراكنا لأهميتهـا ما زال قاصرا ، وما زلنا فى حاجة لاستيعابها جيدا ، والى مضاعفة الجهود التى تبذل من أجل توفير نظام أدارى حركى « ديناميكى » متطور ، ما دمنا راغبين بشكل قوى وواضح فى الوصول الى مستوى أكثر مناسبة للمعيشة وللأحوال الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ٠

وهذا الاتجاه فى النظر الى العلاقة بين الادارة والتنمية أمكن ادراكه فى الدول المتقدمة ٠ فهناك علاقة مباشرة ودائمة بين حدوث التنمية وبين جهود الادارة فى تلك المجتمعات ، بصرف النظر عن هوية النظام أو المذهب - الأيديولوجية - الذى تعتنقه الدولة٠ ولهذا فان نوع الاقتناع الذى نعيش معه بالنظر الى التنمية على أنها مشكلة اقتصادية بحتة يجب مراجعته حتى تتسق أفكارنا مع الواقع ٠

ان دعوى التنمية قد بدأت تنتشر منذ الخمسينات بين دول قارات آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية ودول أوربا الفقيرة ، آملة أن توفر لشعوبها تعليما أحسن ، وصحة أفضل ، ومسكنا أنسب ، واتصالات ووسائل انتقـال أكفأ وأرخص ، واحلالا للجهد الآلى محل الجهد البشرى ، وتنوعا متعددا للسلع والخدمات المتاحة بالنوع والكم والزمان والمكان والسعر المناسب ، والبحث عن المكانة والقوة والنفوذ والكرامة بين شعوب الأرض ٠ والشـعوب التى ترغب فى كل ذلك وفى أقصر وقت ، وعلى مستوى يقارب مستوى دول أوربا الغربية ، لابد أنها تقدر أن عملية التنمية ليست فقط مالا ومعلومات تكنولوجية يمكن استيراد معظمها من الخارج ، توضع فى آلة سحرية لتخرج من الطرف الآخر كما لا ينتهى من طعام وشراب وملبس ومدارس ومستشفيات وطرق وموان وسفن ٠٠ الخ ٠

فعملية التنمية تقوم على العزم والجهد والاخلاص والادارة الرشيدة ، وفهم لضرورات حتمية لا مجال فيها لكسب سهل . وهى تستهدف تغييرا جذريا لكل ما كان سببا للتخلف . والعون من الخارج لا يصنع التقدم ولكنه قد يساعد عليه . وعلى ذلك فان التقدم لن يتم الا بزيادة الانتاج . كما أن الموارد المحدودة للدول النامية لا تحتمل أن تكون محلا للاهدار ، والانفاق العام مثل الانفاق الخاص ينبغى أن يكون موضع قياس متكافىء . كذلك فان عددا كبيرا من قيم هذه المجتمعات وعاداتها وطريقة تفكيرها وأدائها للعمل، مما لا يتفق وخطط التنمية ، لابد وأن تتغير (١) .

واحدى النتائج المباشرة لعملية التنمية هى انفتاح الشهية على المزيد منها ، وما يترتب على ذلك من الانفجار فى الاستهلاك . وانسان العصر الحديث ، نتيجة التقدم الحضارى ، قد تحول الى انسان استهلاكى . وأصبح مقياس الحياة لديه يقوم بما يستهلكه ، مستوى المعيشة يتحدد بما يستهلكه الفرد ، نظام المجتمع ومستواه وطبيعته فيها هذا العنصر الاستهلاكى . والانسان يستهلك من المواد ومن السلع ومن الخدمات الكثير ، وكلما زاد الاستهلاك الفردى ارتفع فى تقديرنا مستوى المعيشة ومستوى الدولة التى يعيش فيها . بل أن النظرة الى الحياة تكاد تكون نظرة موجهة نحو الاستهلاك (٢) .

ولا نعتقد أن هذه الظاهرة ـ ظاهرة الانفجار الاستهلاكى ـ كانت موجودة بنفس الدرجة فى الأجيال الماضية أو فى الحضارات السابقة على الحضارة الحالية . وهى فى ازدياد مستمر وقيم الحياة كلها تكاد تكون مستمدة قياسيا ـ الى حد كبير ـ من الرغبة فى الاستهلاك ومن القدرة على تحقيق هذه الرغبة . وهذا المظهر نجده فى المجتمعات المتقدمة والمجتمعات الأقل تقدما . وهكذا أصبح مقياس التقدم يعتمد اليوم على عنصر الاستهلاك. بل ان تعريف التقدم فى بعض الدول يعبر عنه فى يسر وسهولة بأرقام ، هذه الأرقام تكاد تكون كلها أرقاما استهلاكية .

---

(١) محمد حسن يس : جوانب من مشكلة ادارة التنمية ، ( القاهرة : المعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٩ ) ، ص ١٠ ـ ١٢ .

(٢) ابراهيم حلمى عبد الرحمن : التخطيط ، فحواه ، ومبناه ، وجدواه ، ( القاهرة : معهد الدراسات والبحوث الاحصائية ومركز الحساب العلمى ، عام ١٩٧٢، محاضرة ألقيت فى افتتاح الموسم الثقافى ١٩٧١/١٢/٢١ ) ، ص ٥ .

ومن ناحية أخرى فانه خلال هذه الفترة من التـــاريخ · ينمو عدد السكان بمجتمعات الدول النامية بمعدلات متزايدة محيرة ومقلقة ، وتبلغ نسبتها فى بعض الدول ٣٪ تقريبا ، أو خمسة أطفال جدد كل دقيقتين · ويبدى المواطنون فى هذه المجتمعات بأعداد كبيرة رغبتهم فى الحصول على المزيد من الخدمات العامة · مثلما يعبرون عن عدم الرضا عن سير ما هو متاح منها · ووجهة نظرهم فى أغلب الأحيان ، أن الحكومة تعد بالكثير ثم لا تنفذ سوى القليل · ويكمن الخطر فى أن مشاعر عدم الرضا عن الخدمات، والتطلع المستمر الى المزيد منها قد تتحول الى احســـاس ضخم وباق من فقدان الثقة ·

وهذه أيضا مشكلة ادارية · ذلك أن الحكومات بالدول النـــامية هى المسئولة عن القيام بالدور القيادى فى مجتمعاتها · وعليها فى ذلك أن تشبع حاجات الناس - التى لا تشبع - الى التعليم والعــلاج والاسكان والأمن والتنقل والرعاية الاجتماعية والغذاء والكساء ·· الخ · وقيام الحكومة بهذه المهام ليس أمرا اختياريا ، ولكنه ضرورة والتزام ، وربما لا تؤدى هذا الدور عن عقيدة بقدر ما تؤديه عن حاجة ملحة يفرضها واقع النمو والتقدم والتحضر · ومع الانفجار فى تطلعات الناس ورغبتهم فى الحصـــول على خدمات أفضل وأكثر ، يتحتم على أجهزة الدولة - مركزية ومحلية - أن تعمل فى سباق مع الزمن ، وفى اطار امكانات محدودة للسـيطرة على مشكلات الخدمات وحصرها فى حيز ضيق ، قبل أن تحاول حل هذه المشكلات نهائيا لو أنها استطاعت أن توفر الحل ·

ويمكن أن نحدد الأفكار التى عرضناها فى الصفحات الســابقة فى الحقائق التالية :

أولا : ان كيان الدولة السياسى فى العصر الحديث أصبح مرتبطا الى حد كبير بالدور الذى يمكن أن تؤديه الادارة بنجاح فى المجتمع ·

ثانيا : أن الادارة فى الدولة عامة أصبحت مسئولة عن اشباع التطلع الاستهلاكى للجماهير · وسعى الادارة الى تحقيق ذلك يمثل أيضا سعيا نحو التصنيع والزراعة ·

ثالثا : أن الادارة العامة فى الدول النامية هى المسئولة عن توفير الخدمات العامة الضرورية لأعداد متزايدة من المواطنين ، وهذه الخدمات أصبحت عنصرا هاما من عناصر العلاقة بين الحاكم والمحكوم ٠

**نظرة على الموضوع فى مصر :**

**ان كل هذه الملاحظات العامة عن العلاقة بين الادارة والتنمية تصدق على واقعنا فى مصر ٠ فالملاحظ منذ بداية الستينات أن مصر شهدت تحولا واضحا فى الدور الذى تؤديه الادارة ، اذ كانت هذه الفترة سنوات هامة فى تاريخ مصر وفى مصير الادارة بها ٠ ولقد صدر خلالها عدد من الوثائق الأساسية التى تحدد منهاجا فكريا وأهدافا واضحة للعمل الوطنى ، أهمها صدور قوانين يوليو ١٩٦١ الاشتراكية ، والميثاق ، وبيان ٣٠ مارس ، والدستور الدائم لجمهورية مصر العربية ، وبرنامج العمل الوطنى ، وورقة أكتوبر ٠**

**كما شهدت عددا من التحولات الأساسية فى تركيب ووظائف التنظيم الاجتماعى ، وظهور الجديد من المنظمات السياسية والحكومية والاقتصادية والادارية ٠ وحفلت هذه الفترة أيضا بمحاولات الاصلاح الادارى ومؤتمراته والتنظيم واعادة التنظيم ، وتطور التشريعات الخاصة بنظم العمل والعاملين والاتجاه بثقل واضح نحو الترشيد والتدريب وتنمية كبار المنفذين (١) ٠**

**ومن الثابت أن هناك علاقة واضحة المعالم بين أجهزة الادارة التى أخذت على عاتقها مسئولية احداث التغيير وتحقيق أهداف التنمية القومية ، وبين المجتمع الذى تتمثل فيه عناصر القوى الضاغطة على هذا الجهاز ،والتى من بينها المنظمات الجديدة التى ظهرت على أرض مصر ،وكذلك كافة العوامل والظروف والمؤثرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتدخلة فى الموقف ، والقوى الضاغطة التى وصفت فى فترة من الفترات بالقوى**

---

(١) صدور مجموعة قوانين اعادة تنظيم الدولة بتاريخ ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٧١٠ ومن بينها القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ بنظام الحكم المحلى ، والقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة ، والقانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ باصدار قانون المؤسسات العامة وشركات القطاع العام ، والقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام ، والقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧١ بشأن تعديل بعض أحكام قوانين المعاشات المدنية ٠

**الرجعية ، وفى فترة أخرى بالثورة المضـــادة ، وفى فترة لاحقة بمراكز القوى ·**

**ومن الثابت أيضا أن السياسات الجيدة يمكن أن تفشل فى ظل الادارة السيئة ، وأن السياسات الضعيفة يمكن انقاذها بواسطة المديرين الأكفاء · وما من شك فى أن مستقبل التحرك بمصر من نطاق العالم النامى الى نطاق العالم المتقدم انما يتركز فى أيدى أولئك الرجال والنساء الذين يعملون فى ادارة المجتمع فى كل قطاعاته ، ويخططون ، ويتخذون القرارات ، وينسقون الأعمال ، ويراقبون تنفيذها ويتأكدون من تحقيق الأهداف ·**

وعلينا أن نواجه هذه المهمة ونتصدى لها · علينا أن نكرس جهودنا لمنح ادارة أمورنا أفضل الفرص · وفى تقديرنا أن هذه الغـــاية يمكن أن تتحقق بأسلوب أمثل اذا ما ركزنا أكثر فأكثر وبجهد متزايد على الاهتمام بدراسة الادارة العامة فى النظرية والتطبيق · وهو اتجاه أخذ ينتشر فى جميع دول العالم ، ولم يقتصر على ما تقدمه معاهد الادارة من برامج ، بل دخلت دراسات الادارة العامة الكثير من الكليات النظرية والعملية فى بعض الدول ، مثل كليات الحقوق والخدمة الاجتماعية والاعلام والهندسة والزراعة والطب ، وأنشأت بعض الجامعات دراسات عليا فى الادارة العامة توصل للحصول على درجتى الماجستير والدكتوراه ·

**خطة التنمية القومية :**

لقد بدأت الستينات وهناك خطة محددة وواضحة للتنمية القومية هدفها مضاعفة الدخل القومى فى عشر سنوات ، وتنقسم الى مرحلتين أو خطتين خمسيتين وكانت عناصر الخطة تتناول الانتاج القومى والدخل ، والاستهلاك والادخار ، والاستثمار ، والعمالة · ومع ذلك فان أهداف هذه الخطـــة لم تكن اقتصادية فقط · فهى لم تستهدف اقامة هيكل صناعى متكامل ، أو هيكل جديد للاقتصاد القومى تزيد فيه الأهمية النسبية للصناعة فحسب ، ولم تركز على زيادة الثروة القومية سواء كان مصـــدرها الزراعة أو الصناعة أو التعدين وحدها ·

**لم يكن هذا وحده هو الهدف · بل كانت هناك أهداف اجتماعية هامة،**

أبرزها ما أعلن وقتئذ من الرغبة فى تقليل التفاوت فى الثروات والدخول وتوفير العمل المثمر لكل مواطن قادر عليه وراغب فيه · ومن هذه الأهداف نلاحظ أن قضية تحسين الأحوال الاجتماعية ورفع مستوى معيشة الفـــرد قضية أساسية · ولم يكن كسب أجهزة الادارة لهذه القضية أمرا سهلا ·

فمفهوم مضاعفة الدخل القومى كل عشر سنوات ، وهو الهدف العـام لخطة التنمية ، اذا كان لا يعنى بالنسبة لكل فرد الا حصوله تباعا وباستمرار على ضعف ما كان يحصل عليه من سلع وخدمات ، فان قصـــور الجانب التنفيذى لعملية التنمية عن أن يمكن للفرد - كمستهلك - بطريقة محسوسـة أن يحقق ذلك ، لن يقابله الا تقاعس هذا الفرد - كمنتج - عن أن يتفاعل مع الهدف ، مما يترتب عليه انفصام فى شخصية المجتمع · ويترك القيـادات السياسية تعمل فى شبه فراغ بعيدا عن اهتمامات الجماهير (١) ·

## اربعـــة حروب :

لقد كانت أعظم القوى التى تحدد فلسفة عمل الادارة فى مصر هى تلك الرغبة القوية فى احداث التنمية القومية الشاملة . وايقـــاف زحف الفقر والجهل والمرض ، وقهر التخلف ، والانطلاق نحو تحسين الظروف والأحوال الاجتماعية والحضارية والاقتصادية لملايين المواطنين · على أن الرغبة فى التنمية وتحقيق النهضة لم تكن وحدها أعظم القوى المؤثرة فى الادارة ببلدنا· فالى جانب الاصرار على التنمية ، فان دور الادارة قد عظم بسبب الظروف غير العادية وغير العادلة التى مرت بها مصر وهى ظروف الحرب ·

ففى خلال تســـعة عشرة عاما - منذ عدوان ١٩٥٦ - تعرضت مصر لثلاث حروب على أرضها ، وخاضت حربا فى اليمن · وكان عليها فى كل من هذه الحروب الأربعة أن توجه مواردها وجهودها ، وتعبىء كافة امكاناتها وقواتها ، وأن تضع ميزانيتها فى خدمة المعركة ·

وقد شكلت حرب اليمن عبئا واضحا على الاقتصاد القومى - فبعد أن كانت اعتمادات الدفاع والأمن والعـــدالة فى عام ١٩٦١/١٩٦٢ حوالى ١٢٠ مليونا من الجنيهات ( انفاق فعلى ) . وصل الانفاق على القوات المسلحة

---

(١) محمد حسن يس : المرجع السابق ، ص ١٢ ·

وحدها فى العام التالى ٥ر١٣٦ مليونا ، وفى العام الثالث ٦٣/١٩٦٤ حوالى ١٧٧ مليونا ، وفى عام ٦٤/١٩٦٥ حوالى ٥ر١٨٠ مليونا من الجنيهات (١)٠

وقبل أن تنتهى حرب اليمن تماما وتعود القوات المصرية الى الوطن ، وقعت حرب يونيو ١٩٦٧ ، وكانت النتائج الاقتصادية لها بالغة التكلفة ٠ فقد بلغ الانفاق على الحرب منذ ذلك التاريخ وحتى عام ١٩٧٢ قرابة أربعة آلاف مليونا من الجنيهات ٠

ولم يكن هذا من وجهة نظر الادارة مجرد عبء مادى يتحمله الاقتصاد القومى أو تتحمله الموازنة العامة ، لكنه كان أكثر من ذلك ٠ فقد رتبت الحرب أعباء جديدة على أجهزة الدولة الادارية أبرزها ٠

١ - توفير الاحتياجات الأساسية للشعب والجيش طوال فترة الحرب وفى ظل ظروف غير مستقرة ٠

٢ - مواجهة الأعبـــاء التى تتطلبها اعانة ورعاية المهجرين من محافظات القناة والقيام على رعاية أسر المجندين والشهداء وضحايا الحرب٠

٣ - الاعداد المتواصل للحرب ليس على النطـــاق العسكرى فحسب وانما على النطاق المدنى أيضا ٠ ابتداء من اعداد الدولة للحرب ودعم الجبهة الداخلية ، الى توفير كافة متطلبات المعركة فى كافة المجالات ٠

٤ - أداء الخدمات الجماهيرية تحت تأثير عاملين : ضغط الانفاق بشكل عام ، وعدم توفير استثمارات جديدة كافية للخدمات ٠

٥ - الاستغناء عن أى عدد من العاملين تطلبهم القوات المسلحة وأداء العمل مما يتوفر من أيدى عاملة ٠

وهكذا ، وأمام تحدى العدوان المتكرر ، واغتصاب الأرض العربية ، والافتراء على حقوق الشعب الفلسطينى ، كان على الادارة فى مصر أن

---

(١) فى عام ١٩٧٥ . اختصت ميزانية الأمن القومى فى الولايات المتحدة بثلاثة أخماس ميزانية الحكومة الاتحادية ٠ وبلغ عدد العـــاملين المدنيين بوزارة الدفاع الامريكية نصف عدد العاملين بجميع أجهزة الدولة بالحكومة الاتحادية ٠

تضع اعداد الدولة للحرب عند قمة قائمة مهامها وأن تواجه الجزء الأكبر من الموارد المتاحة صوب الانفاق العسكرى ... ولم يكن أمامها الخيار .

وفى غضون هذه الحقبة تعرضت الادارة المصرية للعديد من المواقف الصعبة والكثير من التساؤلا عن مدى صلاحيتها وكفاءتها . بل انهـــا لم تسلم من حملات النقد والاتهام بالتخلف والقصور والجمود . وكان من بين ما كتب عنها أنها « متخلفة عن المجتمع » (١) . وأرجع هذا الرأى الى أسباب مختلفة ، من بينها أن خطوات التغير الاجتماعى قد سارت بخطى سريعة أدت الى تغيير العلاقات والأفكار والنظم الاجتماعية ، فى الوقت الذى ظل جهاز الادارة العامة فيه يعانى من المشكلات والظواهر الادارية والتنظيمية المرضية . دون أن تساير عمليات الاصـــــلاح والتطوير فيه سرعة التغيير الاجتماعى .

وتبدو وجهة نظر أخرى من خلال تقرير لجنة دراسة تنظيم الجهـــاز الادارى للدولة عام ١٩٦٧ . فقد جاء فى هذا التقرير ما يلى : -

« لقد ترتب على التطور الجذرى لوظيفة الحكومة فى مصر منذ قيـام الثورة ، نتيجة للانتقال الى المجتمع والبيئة الحضارية من جانب ، والأخذ بالنظام الاشتراكى الديموقراطى كحل حتمى لمشاكل مجتمعنا المتطور من جانب آخر ، أن ألقيت أعباء ومسئوليات متزايدة على الجهاز الادارى للدولة ، الا أنه لم يتمكن من ملاحقة هذه التطورات السريعة والعميقة بالفاعليـــة اللازمة ، مما أدى الى قصوره عن القيام بدوره فى مواجهة المصاعب واقتراح الخطط المناسبة لعلاجها بكفاية » (٢) .

ولم يغفل برنامج العمل الوطنى المقدم من الرئيس أنور السادات فى يوليه سنة ١٩٧١ الاشارة الى وضع جهاز الدولة وحاجته الى الاصـــلاح والتطوير . فقد أوضح البرنامج أن لجهاز الدولة دورا هاما فى عمليـــة التنمية ، وأن السياسة الجديدة تعنى أن تكون جميع الأجهزة التنفيذية خادمة للجماهير . وأوضح البيان أنه فى بلاد كمصر نشأ فيها جهاز الدولة منذ آلاف

---

(١) على كامل بدران : المجلة المصرية للعلوم السياسية ، ( أغسطس ١٩٦٥ ) ، ص ٣٩ - ٣٨ .

(٢) تقرير لجنة دراسة النظام الادارى للدولة ، مؤتمر القادة الاداريين (القاهرة : لجنة برامج القادة الاداريين ، ديسمبر ١٩٦٧ - فبراير ١٩٦٨ ) .

السنين وتربى فى ظل علاقات غير طبيعية وتبعية لمختلف أنواع الاستعمار ، لابد من عمل ثورى منظم ومحدد يتناول الظاهرة من جذورها ، فيعيد تنظيم الادارة الحكومية كلها ٠ وأكد البيان على أن وضع أجهزة الدولة فى خدمة الشعب لا يمكن أن يتأكد بدون تحقيق رقابة الجماهير عليها ٠ كما يجب أن تفتح الأبواب لتولى المناصب القياديةالهامة أمام العناصر الشابة المثقفة (١)٠

**العودة للخطط الخمسية :**

جاءت الخطة الخمسية ٧٦/١٩٨٠ بداية الاتجاه الجاد لاستثمار عطاء حرب أكتوبر ١٩٧٣ ٠ وكانت بداية محاولة الافلات من الأزمة الاقتصادية التى واجهت اقتصاد مصر بعد سنوات مضنية أعقبت نكسة ١٩٦٧ ، وما صاحبها من استنزاف شاق لكل الموارد والامكانات ٠ وكانت هذه الخطة هى منطلق سياسة الانفتاح الاقتصادى وما صاحبها من اعادة تنظيم القطاع العام ، ومحاولة التطوير والاصلاح الادارى وترشيد العمالة ٠

وفى عام ١٩٧٨ أقر مجلس الشعب الخطة الخمسية ٧٨/١٩٨٢ للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ٠ وقد ارتبطت هذه الخطة لأول مرة بمجموعة من السياسات تسعى لخلق مجتمع سياسى واجتماعى مستقر ٠

وفى مواجهة سياسة الانفتاح ، ومع بداية تطبيقها ، بدا واضحا أن أوضاع الجهاز الحكومى التقليدى مرتبكة ومنهكة ، وأن معظم الخدمات التى يؤديها متداعية ومهلهلة وخاصة خدمات النقل والمواصلات والاتصالات والفنادق والاسكان ٠ وكان جليا أنها عاجزة عن مجابهة الموقف ٠ وهكذا ارتبط نجاح التخطيط الاقتصادى فى المقام الأول بمدى كفاءة ادارة عمليات الانفتاح والاستثمار وكفاءة ادارة الخدمات التى تتصل بتنفيذ هذه السياسة ٠

وهكذا وجد الجهاز الادارى نفسه أمام متغيرات جديدة تفرض عليه العمل فى ظل مناخ مختلف ٠ فقد كان عليه أن يعطى ثقلا أكبر لعملية التخطيط ، عاملا على تنمية الوعى بحتميته وأهميته ، ومشاركا فى وضع الخطة والمواءمة بين الامكانات المحدودة والأهداف الطموحة ، وتحمل مسئوليات التنفيذ وتحدياته ومشكلاته ، والاهتمام بمتابعة الخطة ورقابة التنفيذ وتقييم النتائج ٠

---

(١) وزارة الإعلام ، هيئة الاستعلامات : برنامج العمل الوطنى ، ( القاهرة : مطابع هيئة الاستعلامات ، ١٩٧١ ) ، ص ٤١ ٠

## الادارة بالأهداف والنتـــائج
## كوسيلة من وسائل ادارة التنمية

### تقـــديم :

تعد الادارة بالأهداف والنتائج أسلوبا فعـــالا ومنهجا متكاملا اثبت فاعليته فى تنشيط عملية ادارة مشروعات التنمية ، وتحسين عملية التخطيط والرقابة ، وتعزيز العلاقات بين المديرين والرؤســـاء والمرؤسين ، وازدهار الروح المعنوية ، والارتقاء بمستوى الأداء (١) . وهذا الأسلوب فى الادارة يختلف عن الأسلوب التقليدى السائد والذى يمكن أن نطلق عليه « أسلوب ادارة المصلحة الحكومية » .

وقد أوصت الأمم المتحدة بالأخذ بأسلوب الادارة بالأهداف والنتـــائج فى ادارة مشروعات التنمية بالدول النامية بصفة خاصة ، ادراكا منهـــا لأهمية انطلاق هذه الدول نحو انجاز هذه المشروعات بأسلوب فعال وعصرى يعزز جهود التنمية ، متحررة من النظم الادارية العتيقة والبطيئة التى تهزم أغراض التنمية وتحول بين مشروعاتها وبين تحقيق أهدافها (٢) .

وادراكا لهذه الحقـــائق ، ورغبة فى دفع الادارة فى مصر نحو آفاق جديدة تقدمية وعلمية ، وتحقيق الفاعلية والكفاءة فى عمل المنظمات ، تبنى مجلس الوزراء فى شـــــهر مارس ١٩٧٦ ، ما سمى « بنظام ادارة الدولة بالأهداف والنتائج » بناء على اطار طرحه رئيس المجلس . وتحدد استنادا اليه برنامج تنفيذى بتوقيتات زمنية لادخال هذا النظام وتعميمه « باعتباره مدخلا أساسيا من مداخل أحداث التغيير الادارى » فى هذه المرحلة .

ان هذه الدعوة الجديدة لتحريك عجلة الادارة المصرية لها ما يبررها فى ظل وضع مصر الراهن . ذلك ان « الادارة بالأهداف » تستهدف تحقيق

---

(١) د . سيد الهوارى : الادارة بالاهداف والنتـــــــائج ، ( القاهرة : مكتبة عين شمس ، سنة ١٩٧٦ ) ، ص ٢٨٩ .

(٢) عبد الكريم درويش : « الادارة بالاهداف ، ثورة على الثورة الادارية » ، مقال بجريدة اهرام ١٩٧٦/٤/٥ ، ص ٧ .

خطوة ثانية فى محاولة لتخليص الادارة المصرية من مشكلاتها ومعوقاتها ، التى كانت تزداد حدة وتعقيدا بمرور الزمن · وكانت الخطوة الأولى هى تحرير ( وحدات ) القطاع العام ـ كمنظمات ـ أى تحريك الشركات والوحدات الاقتصادية المختلفة خارج الاطار التنظيمى المحكم الذى حدد لها فى علاقتها بالمؤسسات والوزارات المعنية ، ذلك المسار الذى لم يوصلها الى بلوغ أهدافها خلال الفترة الماضية ·

ان المحاولة الجديدة تستهدف تحرير « قادة » الوحدات الاقتصادية · وقطاعات الخدمات أنفسهم من معظم القيود والمعوقات والاجراءات التى غلت أيديهم وأثرت على كفاءتهم ،واغنائهم من أسلوب الادارة الضيق المؤسس على تعدد المراجعات،والرقابة المتشككة ،وارجاع القرارات للسلطات الأعلى، وسيادة الاجراءات والشكليات على معايير الكفاية ، والفاعلية ، والانجاز ·

وتأتى هذه المحاولة خلال حقبة ازداد تطلع الناس فيها الى اجراءات جادة ، وعملية ، تقدم عليها الحكومة ، وذلك بعد ،محاولات عديدة من الاجتهاد الاكاديمى أحيانا ، والتجربة والخطأ أحيانا أخرى ، كلها لم تصل بالادارة المصرية الى مواجهة المديرين لمسئولياتهم ، وتحقيق الأهداف القومية (٢) ·

**ماهية الادارة بالأهداف والنتائج :**

كان أول من نادى بالادارة بالأهداف هو الأستاذ دركر أستاذ ورئيس قسم ادارة الأعمال بجامعة « نيويورك » عام ١٩٥٤ فى كتابه « ممارسة الادارة « (٢) ·

وقد اختلف مفهوم « الادارة بالأهداف » من فقيه الى آخر تبعا للمضمون الذى يقوم بالتركيز عليه ·

ففى بادىء الأمر كانت وجهة نظر « دركر » أن منشآت الأعمال تحتاج

---

(١) عبد الكريم درويش : المقال السابق ·

(٢) د · سيد الهوارى : المرجع السابق ص ٢٩٠ ·

الى نوع معين من الادارة يفسح المجال للفرد لتحقيق القوة الذاتيـــــة والمسئولية ، وفى نفس الوقت يعطى توجيها بوحدة الرؤية الشاملة ، كما ينشىء روح الفريق وينسق أهداف الأفراد فى أهداف عامة مشتركة (١) .

بينما يرى « موريسى » ان « الادارة بالأهداف والنتائج » ليست أسلوبا تكنولوجيا مبتكرا للادارة ، ولكنه مجرد منهج منطقى واضح لها . وان كان يسرع فى وضع تحفظ بأن الأمر يتطلب من المديرين أن يغيروا من انمـــاطهم الادارية تغييرا جذريا ، انه يضع تعريفا مبسطا للادارة بالأهداف على أنها : « ادارة تحوى أهدافا أو نتائج متوقعة واضحة ومحددة ، كما تحوى وضع برامج واقعية لتحقيق تلك الأهداف ، وتقييم الأداء فى ضـــوء قيـــاس النتائج » (٢) .

أما « جون همبل » فيرى ان الادارة بالأهداف هى « نظـــام ديناميكى يربط بين حاجة الشركة لتحقيق أهدافها الخاصة بالربح والنمو مع حاجة المدير للاسهام وتطوير نفسه ذاتيا » (٣) .

ويرى « أوديورن » أن الادارة بالأهداف هى : « طريقة يقوم بموجبها كل من الرئيس ومرؤسيه معا بتحديد الأهداف العامة للمنظمة ، وتحـــديد مجالات المسئولية الرئيسية فى شكل نتائج متوقعة ، واستخدام تلك المقاييس كموجهات فى تشغيل الادارات وفى تقييم اسهامات أفرادها » (٤) .

أما « ريدن » فهو يعرف الادارة بالأهداف على أنها « انشاء مجالات فاعلية ، ومعايير فعلية للمناصب الادارية ، وتحويلها دوريا الى أهداف قابلة للقياس ، محددة زمنيا ، ومرتبطة ببعضها البعض أفقيا ورأسيا مع الاهتمام بالتخطيط للمستقبل » .

أما « رايا » فيرى أن الادارة بالأهداف ، فلسفة للادارة ، تعكس طريقة ايجابية فى الادارة أكثر من أنها تعكس طريقة سلبية أو رد فعل. ان التركيز هو على التنبؤ بالمستقبل والتأثير فيه أكثر من الاستجابة للمؤثرات والحوادث .

---

1. Drucker, The Practice of Managemenl.
2. Morrisey, Management By Objectives and Results.
3. Humle, How To Manage by Objectives, p. 33.
4. Ordiorne, Management by Objectives, p. 55.

فهى فلسفة مهيئة للنتائج ، تشجع على اسهام المديرين على مختلف مسئولياتهم فى ادارة المنظمة التى ينتمون اليها . ذلك ان اسهام المديرين فى الادارة طراز ادارى يتفق واحتياجات المجتمع الحديث (١) .

وربما يكون أكثر الأشخاص تأثيرا فى اعتبار الادارة بالأهداف « فلسفة للادارة » أكثر من كونها « أسلوبا للادارة » هو « ماك جريجور » عن طريق مفهوم التكامل والرقابة الذاتية . ان هذا المفهوم « مبنى على ان المديرين فى المنظمة سيوجهون أنفسهم ذاتيا ، ويراقبون أنفسهم ذاتيا فى تحقيقهم لأهداف المنظمة اذا التزموا بها . ولما كان عمل المديرين يمثل مجهودا فكريا » فان ادارة ذلك العمل تتكون من وضع أهداف ، والحصول على التزام مهنى بتحقيقها . فالالتزام المهنى الأصيل مبنى على التكامل بين أهداف المنظمة والأهداف الشخصية لأعضاء المنظمة ، على أساس ان الأهداف الشخصية ستحقق عندما يمارس الأعضاء جهودهم لتحقيق أهداف المنظمة (٢) .

ان الالتزام بالأهداف يحقق الرقابة الذاتية ، وهو بديل للرقابة من أعلى . وهذا يعنى تغيير فى الافتراضات الأساسية عن طبيعة الانسان الفرد . من القول بأن الانسان شخص كسول يكره العمل ، الى القول ان الانسان شخص محترم يعرف الحق والواجب . ماله وما عليه ... ويريد أن يحقق ذاته ... الخ (٣) .

ويمكن اجمال هذه الآراء بعدة وجهات نظر للادارة بالأهداف من قبل بعض الدول . ففى أمريكا ينظر الى الادارة بالأهداف على أنها نظام تحفيز للفرد ، والمشاركة فى الادارة ، وتقييم الأداء .

أما فى انجلترا فينظر الى الادارة بالأهداف على أنها تتجه للتخطيط على مستوى الشركة كاستراتيجية ادارية .

---

1. Raia, Managent by Objectives.
2. McGregor, Integration and Self-Control. p. 11.

(٣) سيد الهوارى : الادارة بالاهداف والنتائج ، ( القاهرة : مكتبة عين شمس ، ١٩٧٦ ) ص ٦١ ـ ٦٥ .

أما فى كندا فان الحكومة الفيدرالية تراها على أنهـــا نظـــام للتقييم على أساس سلوك الموظف وشخصيته وانتاجه تقوم بتطبيقه ادارة الأفراد كبديل لتقييم الأفراد على أساس نظام التقييم التقليدى .

ويرى الدكتور نزيه نصيف أن الادارة بالأهداف نظـــام حيوى مرن يسعى الى ربط احتياج المنظمة الادارية الى توضيح أهدافهـــا فى تحقيق الأرباح والتوسع فى النشاط ، باحتياج المدير لأن يقوم بعمل مرض وفعال ، وفى أن ينمى قدراته الذاتية والعملية . ويقوم هذا النظام على توضيح أهداف المنظمة بصورة صريحة ومفهومة لكافة العاملين فيها ، بشرط أن تكون هذه الأهداف قابلة للتحقيق ، ثم على محاولة المواءمة والتنسيق بين هذه الأهداف والأهداف الشخصية لعضو المنظمة قدر المستطاع . فاذا تم ذلك كان لابد من تصميم « أدوات » معينة للتحقق من انجاز هذه الأهداف عن طـريق مقياس موضوعى دقيق يسمح بالمحاسبة على أساس النتائج المتحققة . محور هذا النظام اذن هو تحديد أهداف المنظمة الاجمالية وكذا أهداف كل وظيفة مع ربط كافة الأهداف بعضها ببعض على المستوى الراسى والأفقى . ويحسن أن يتم ذلك بمشاركة فعالة من جميع العاملين بحيث تتأكد المسئولية التضامنية ، ويصبح الكل مهتمين بمستويات تحقيق الأهداف التى اشتركوا فى رسمها . ومن هنا فيرى البعض أن هذا النظام ديمقراطى فى أساسه يقوم على المشـــاركة ، والتعاون ، والرقابة الذاتية (١) .

مقومات الادارة بالأهداف والنتائج :

تتطلب الادارة بالأهداف والنتائج توفير مقومات أســـاسية لعملها ونجاحها ، وحتى يمكن أن تحقق أغراضها ، وتنجح كأســـلوب قوى هادف للوصول الى النتائج فى سرعة وكفاءة عالية . وهذه المقومات هى :

١ ـ تحديد الهدف تحديدا واضحا لكل وحدة وقطـــاع : بما يتطلبه هذا التحديد من تقرير أهداف واقعية ، وفى حدود الممكن ، وقابلة للقياس ـ كما وجوده ـ قياسا علميا فى ظل المعطيات والامكانات ومستلزمات الانتاج التى توضع تحت تصرف الادارة (٢) .

---

(١) دكتور نزيه الأيوبى : الثورة الادارية ، مركز الدراســـات السيـــاسية والاستراتيجية بجريدة الاهرام عدد ١٤ ، ص ٦٠ .

(٢) عبد الكريم درويش : جريدة الاهرام ٥/٤/١٩٧٦ ، ص ٧ .

ويقتضى التحـــديد الدقيق للأهداف أن يشترك المرءوسون والرؤساء معـــا اشتراكا حقيقيـا ومجديا ، لينمو لدى الأفراد الحافز لتحقيق هذه الأهداف · ومن ثم فانه لا يجوز منطقيـــا وعمليـا وسلوكيا ان تفرض هذه الأهداف من جانب الادارة العليـــا ، أو من جانب قلة من المديرين · والا كانت غير متقبلة أو بعيـــدة عن الواقع أو متعـــارضة مع ظروف وامكانات الوحدات المنفذة ، أو حصيلة هذا كله (١) ·

ومن الأهمية بمكان قبل احداث أى تغيير تهيئة الجو لهذا التغير ، ومن غير السليم ــ اطلاقا ــ ادخال « الادارة بالأهداف » وهو نظام يحوى درجات مختلفة من التغيير دون تهيئة البيئة التى سوف يدخل بها · ان بقاء المنظمات على حالها فترة طويلة ، وبقاء الموارد البشرية بعلاقاتها المتشابكة الراسخة، ينمى اتجاهات قوية تقاوم التغيير والتجديد ، وتناوئه فى بعض الأحيان ، بسبب زعزعته لأنماط العمل والعلاقات المستقرة ·

ان تطبيق نظام الادارة بالأهداف دون تحديد سليم لمضمون هـــذه الأهداف ، سينتهى الى مزيد من الأعباء الادارية · ويعنى ذلك أنه لكى يتحقق الاصلاح الادارى يجب أن تتم مراجعة موضوعية لحقيقة الأهداف التى تحدد لكل وحدة من وحدات الجهاز الحكومى ، والقطاع العام ، كما تحدد قيمـة ما تحقق عنها من انجازات فعلية بعد معرفة تكلفتها ·

من هنا تظهر اهمية الحصول على اكبر كم من المعلومات عن الوحدة الانتاجية · وهذه المعلومات يجب أن تتصف بالدقة والشـمول بحث تعطى للمدير الصورة الواضحة والحقيقيـــة لموقف الوحدة أو المنظمة · ولهذه المعلومات أهمية ضخمة فى تحديد مجموعة الأهداف ، وفى مجـال الرقابة والمتابعة والتقييم ·

٢ ــ اختيار القيادة الصالحة : وهذا هو الأساس الذى بدونه ينهـــار كل أساس عند اتباع هذا الأسلوب فى الادارة ·

فيجب مراعاة توافر شروط الصلاحية التامة فى كل قائد ، على اختلاف

(١) دكتور نزيه نصيف الايوبى : المرجع السابق ، ص ٦٤

المستويات ، التى تؤهله لممارسة هذا الأسلوب فى الادارة • ويجب تدريب وتنمية القادة فى هذا الصدد بما يحقق تفهمهم الكامل لأسلوب الادارة بالأهداف ، ويؤهلهم لممارسته بثقة وكفاءة عالية •

**٣ ـ منح القادة المساندة السياسية ، والثقة التامة ، والدفع المستمر :**

وهذه اعتبارات أساسية لفاعلية المديرين بالدول النامية • فالملاحظ أن المدير الذى يستمتع بثقة ومساندة القيادة السياسية يكون اكثر انطلاقا وانجازا ، وأكثر استعدادا لاتخاذ القرارات الصعبة ، وتحمل مسئولية هذه القرارات ، ويكون نظره متجها دائما الى الهدف غير مشدود الى الخلف خشية النيل منه، أو التشكيك فيه ، أو الايقاع به •

**٤ ـ اطلاق يد المديرين فى العمل :** بمعنى تحررهم من القيود التى لا مبرر لها والاجراءات العقيمة ، ومنحهم الحرية التامة فى اتخاذ القرارات، واعفائهم من التدخل المستمر فى قراراتهم ، ومن الرقابة اللصيقة على الأساليب والطرق المستخدمة • وهذه السياسة تؤدى لتقوية دوافع المدير فى الاهتمام بالعمل والرغبة فى تطويره •

ويرتبط بهذا قدرة القائد على تفويض السلطات بالأسلوب الذى يؤدى الى مزيد من النتائج الايجابية ويزيد من فاعلية الادارة وسيطرتها ، وبحيث يحصل كل مدير على السلطات الكافية لمواجهة أعباء منصبه ومسئولياته ، ويأخذ المبادأة ويمارس التطوير كلما كان لديه ما يبرره •

ولا مجال للاحتجاج هنا بأن اطلاق يد القائد فى الادارة سوف يؤدى به الى الاستبداد والطغيان فى العمل ، طالما أن العنصر الثانى من هذه المقومات قد روعى بدقة •• ونعنى به اختيار القائد الصالح •

**٥ ـ أعمال نظام فعال ومرن للاجور والحوافز والروادع :**

اذا نظرنا الى النظم الادارية المطبقة فى الدول الأخرى سواء أكانت اشتراكية أم رأسمالية يتبين لنا الفارق الكبير بيننا وبينها • ففى يوجوسلافيا وهى من أكثر الدول الاشتراكية تمسكا بالنهج الاستقلالى ، وبها تجربة رائدة فى الادارة الذاتية تتسم بمضمون الادارة بالأهداف ، نجد المصدر الوحيد

لعائدات الوحدة الانتاجية هو حصيلتها من بيع السلع فى السوق . بمعنى أن الوحدة تعتمد على مواردها الذاتية ، ولا تعتمد على دعم من جانب الدولة، ومن ثم تجد الادارة نفسها مضطرة الى منح قضية تحسين الاداء والتطوير جهدا أساسيا لمقابلة المنافسة . وترتبط مكافآت الادارة والعاملين سويا بالوصول الى أهداف محددة فى مدة زمنية معينة ، فالعامل يرتبط أجره بكمية ومستوى معين من الانتاج طبقا للخطة الموضوعية بمعرفة الفنيين بالشركة . فاذا حقق العامل الخطة أخذ أجره واذا حقق أكبر أخذ حافزا ، واذا حقق أقل خفض أجره . وكلما انخفض انتاجه انخفض أجره الأساسى شهريا الى أن يصل الى مرتب الكفاف (١) .

وحتى يمكن أن يكون نظام الادارة بالأهداف والنتائج فعالا ، فان النظام المالى المعمول به يجب أن يؤسس وفق هذا المفهوم . ويكون نظام الحوافز والروادع والأجور فى خدمة أهداف المنظمة . فمن غير المعقول أن نطالب وحدة ما بأهداف معينة ثم نضع من القيود والاجراءات المالية المعقدة ما يحول بينها وبين انجاز ذلك فى سرعة واقتصاد واتقان .

فاذا كان الاهتمام حاليا ينصرف الى مدى مطابقة التصرف للوائح المالية ، بصرف النظر عن اقتصاديات الاجراء نفسه ، فان الادارة بالأهداف لا تمتنق مثل هذا المبدأ الذى يجعل من الاجراءات واللوائح هدفا فى ذاتها .

٦ - **المحاسبة والتقييم على أساس الانجازات** . فى ظل أسلوب الادارة بالأهداف يكون التقييم من واقع تقارير النجاح . والتقدم المرحلى ، والتحقيق النهائى للاهداف ، بمعنى أن يكون الحساب عن الانجازات التى تحققت ، لا عن مدى الالتزام الحرفى باللوائح والتعليمات، أو التدخل المستمر فى عمل الادارة بحجة التأكد من أن النظم والقواعد مرعية تماما .

ان اللوائح والاجراءات لا تتصف بالقدسية ، ومن المؤسف أن تصبح غاية فى ذاتها . فهذا ان حدث يجعل فكر العاملين مشدودا دائما اليها ، واذا طلب منهم التحلل منها أو التحرك خارج اطارها أبدوا مقاومة شديدة .

---

(١) دكتور فؤاد القاضى : مقال « الادارة بالاهداف أسلوب عمل ونظام دولة ، ( جريدة الاهرام ، ١٩٧٦/٤/٣٠ ) ، ص ٥

ويجب أن نلاحظ أننا لا نستطيع أن ندير ما لم يكن فى امكاننا أن نقيس، بمعنى أنه اذا كانت وظيفة الادارة هى زيادة فاعلية الموارد المتاحة ، فانه للتـــأكد من تحقيق هذه النتيجة فاننا لابد أن نملك وسيلة قياس نحتكم الى مدلولها فى ترشيد مواقفنا بالنسبة الى الأهداف المحددة (١) .

من هنا فان الادارة بالأهداف تتطلب توضيح النتـــائج الأســـاسية ومعدلات الاداء التى يتعين على كل مدير تحقيقها طبقا لأهداف الوحدة أو المنظمة . كما أنها تتطلب التزام المدير بهذه الأهداف ، واستخدام أسـلوب دورى منظم لمراجعة الأداء يسمح بقياس ومناقشة التقدم الذى تحقق نحو انجاز الأهداف ، ووجود نظام لتقييم الكفاءات البشرية ولتحديد الأشخاص ذوى الاستعداد للتطوير والتقدم .

وهذا الأسلوب سوف يؤدى الى تطوير الخطط التدريبية لمعاونة كـل مدير فى التغلب على نقاط الضعف ، وتدعيم نقاط القوة فيه ، مع تشجيعه على الالتزام بالتنمية الذاتية لمعلوماته وقدراته (٢) .

فى ضوء ما تقدم ، فان الملامح الرئيسية لنظام الادارة بالأهـــداف والنتائج يمكن ابرازها فى النقاط التالية : (٣)

١ ـ نظام الادارة بالأهداف والنتائج ليس نظاما معقدا ولكنه فى الواقع عملية ادارية سهلة التطبيق وذات فعالية عالية .

٢ ـ يقوم هذا النظام أساسا على توفر أهداف محددة المعالم تحـديدا واضحا ، ويتم التوصل اليهـــا بعد دراسة متأنية واسهام من جانب كافة الأطراف المعنية . وهذه الأهداف لا تتعارض مع الواقع الفعلى أو الامكانات المتـاحة .

---

(١) دكتور حسين محمد على : الادارة بالاهداف وتقشف العلاقات العامة ، ( جريدة الاهرام ، ١٩٧٦/٤/٣٠ ) ، ص ٩

(٢) نزيه نصيف الايوبى : المرجع السابق ، ص ٦٣ ـ ٦٤

(٣) مصطفى عبد العزيز « نظام الادارة بالاهداف وادارة الازمات » ( القاهرة : اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، مجلة الادارة ، العدد الثـــالث ، يناير ١٩٧٧ ، ص ١٨ ) .

٣ - نظرا لأن الأهداف محددة ومعلنة ، فمن الطبيعى أن يؤدى هذا الى تركيز الاهتمام الكامل عليها ، وجذب الانتباه الى المنظمة ذاتها ، مما يجنب احتمالات الجنوح أو الامتصاص فى مشاكل العمل اليومية ·

٤ - تطبيق هذا النظام يؤدى الى تحويل اهتمامات الادارة فى جميع مستوياتها بشكل حاسم نحو تحسين الأداء بصورة مستمرة · وهذا فى حد ذاته يعتبر المحور الرئيسى للتغيير السلوكى المنشود للعاملين بالمنظمة ·

٥ - ان الفلسفة الأساسية للنظام تقوم على أساس خلق مناخ ديموقراطى مسئول داخل المنظمة · اذ تتحدد الأهداف بأسلوب الحوار الجاد بين الرؤساء والمرؤوسين فى كافة المستويات التنظيمية ، مما يتيح فرصة طيبة لاسهام جميع العاملين فى رسم السياسة ووضع الخطط وتحديد دور كل فرد ·

٦ - هذا المناخ الديموقراطى يؤدى بالعاملين الى الاحساس بالمسئولية مع تزايد درجة الولاء للمنظمة ، بما يؤدى الى تحسين الاداء وزيادة الانتاج ·

٧ - من شأن هذا الأسلوب الديموقراطى فى الادارة اعادة الحياة الى قنوات الاتصال داخل المنظمة فى صورة صحية وسليمة تربط القيادة بالعاملين ، وتنقل منهم الى الرؤساء الرغبات والآراء والمقترحات ، بما ينمى الاحساس بروح الفريق ويدعم الروح المعنوية ·

٨ - يؤدى هذا النظام الى اختفاء المدير « البيروقراطى » ، والعامل المهمل ، ويعفى المنظمة من العلل والآفات أو الظواهر البيروباثولوجية ، التى تصيب المنظمات ، ليحل محلها الاحساس بالثقة وتحقيق الذات والعمل الجماعى لتحقيق أهداف المنظمة باعتبارها أهدافا شخصية تتحقق من خلالها أهداف العاملين فى زيادة دخولهم وتحسين مستواهم ·

# الفصل السابع

## ادارة الكوارث والأزمات

**تقـديم :**

بدت الحاجة في العصر الحديث الى علم مستقل يمكن ن نطلق عليه «علم ادارة الكوارث والأزمات» • وهو علم مؤسس كغيره من العلوم على مجموعة من الأسس والمبادىء العلمية والمفاهيم الخاصة به • وهذا مايجعله علما مختلفا فى أساليبه وتطبيقاته عن العلوم الادارية الأخرى التى قد تختلط به • فادارة الكوارث والأزمات تهدف الى التحكم فى أحداث مفاجئة ومتفاقمة والتعامل معها وتصفيتها ومواجهة آثارها ونتائجها • وهى ادارة تقوم على الدراسة والبحث والمعرفة والتجـــارب المستفادة والتخطيط واستخــــدام المعلومات والبيانات كأساس للقرار السليم • وتعمل ادارة الكوارث والأزمات من خلال هدف تلقائى ، وهو التعامل الفورى مع الأحداث لوقف تصاعدها والسيطرة عليها وتحجيمها وحرمانها من مقومات تعاظمها ومن أى روافد جديدة قد تكتسبها أثناء قوة اندفاعها •

ومع التسليم بهذه الحقائق ، فان فكرة انشاء نظم خاصة بـــادارة الكوارث والأزمات تؤدى دورها الهام فى عملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية والتكتيكية لم تحظ بالاهتمام الواجب • ومن هنا نحاول أن نعرض بعض الأسس والمقومات الأساسية لبناء نظام لادارة الكوارث والأزمات • وهذا الاتجاه فى تناول الموضوع ينبع من الايمان الكامل بأهميته نتيجة للعـــديد من التجارب والخبرات والأحداث والدروس المستفادة خلال هذا العصر الذى يمكن أن نسميه عصر التغير السريع المذهل ، وايضا عصر الكوارث والأزمات •

## ماهية ادارة الكوارث والأزمات

ان مفهوم الكارثة أو الأزمة يعنى نقطة تحول خطير وهام يعبر عن موقف متفجر وحالة حرجة وخطيرة يضغط فيها عنصر الوقت بالحاح على القيادة ، وتتعلق بها أمور مصيرية بالنسبة لأهداف وكيان المجتمع ، وتحمل فى ثناياها تهديدا خطيرا للمصالح والأهداف القومية ، أو تلك التى من أجلها تعمل المنظمة . الأمر الذى يضع القائد الادارى فى مواجهة لحظة حرجة وحاسمة تملى عليه ارادتها ، وتدعوه للتصرف الفورى فى ظل دائرة شريرة من عدم اليقين والمفاجآت وتدهور الأمور بصورة متلاحقة ، وهذا الموقف يفرض على القائد حتمية اتخاذ قرارات فورية وصائبة وعملية لايقاف تدهور الأمور أو للحد من ذلك وتأمين سلامة كيان الوطن أو المنظمة التى تواجه الموقف .

وفى تعريف للكارثة ، توصف بأنها موقف عصيب يتصف بخاصتين جوهريتين (١) :

الخاصة الأولى : الخطر الداهم والتهديد المباشر لكيان الوطن أو المجتمع أو المنظمة . بحيث يشعر الضحايا بهول المصائب التى تحيق بهم ، وبأنهم لن يتمكنوا من النجاة أو الحفاظ على أهدافهم فى الحياة ازاء هذا الخطر . والخطر هنا يتمثل فى الخسائر وفى طبيعتها ، وكلما تعاظمت الخسائر أو كان احتمال تعاظمها قائما كلما كان الخطر محدقا ومهولا .

الخاصة الثانية : ضغط عنصر الوقت . وهذا يتمثل فى تقدير المتأثرين بالكارثة والقائمين على مواجهتها لأهمية عنصر الوقت والالحاح على مواجهة الكارثة والحد من تفاقمها . وهذا الضغط لايتمثل فى الزمن المحسوب بالأيام أو الساعات ، قدر بمايتمثل فى اللحظات المتطلبة للتدخل ومواجهة الكارثة التى يتدخل فى تحديدها حجم الكارثة ومداها وقدر فداحتها وتعقد أبعادها وما قد تسببه من دمار وهلع . وكلما كانت الكارثة فادحة ومعقدة، كلما كانت نتائجها مفزعة وسيئة ، وكان ضغط عنصر الوقت أقوى وأشد .

---

1) Hisham El Sherif : Building A Crisis Management Strategic Support System. (Cairo : ISBN, 1990).

وتعرف الأزمة بأنها موقف هام وخطير يتجه عادة نحو الأسوأ اذا لم نبادر بحسمه فى الوقت المناسب ، ويتطلب اتخاذ قرارات واجـــراءات أحســـن تقديرها وتوقيتها • والأزمة فى اطار هـــذا المفهوم تمثل حدث مفاجئا ومتصاعدا وغير مستقر بحيث يصبح لامناص من التدخل الفورى لمواجهته •

ان الكوارث الطبيعية والبيئية مثل الزلازل والأعاصير والفياضانات والأوبئة الفتاكة والاشعاع النووى ، وكذلك الأزمات التى تفلت مؤشرات ومقدمات وقوعها من توقعات المسئولين وتنبؤاتهم بسبب سوء التقدير أو فشل أجهزة المعلومات أو الحسابات الخاطئة أو عدم المتابعة الدقيقة للأحداث، تتسم جميعها بعدد من العناصر الهامة •

**العنصر الأول : المفاجأة المباغتة غير المتوقعة التى تؤدى عادة الى حالة من الارتباك والشلل ، قد يصاحبها قدر من الفزع والتوتر والفوضى مـــع تلاحق الأحداث الجسام •**

**العنصر الثانى : الخطر الداهم الذى يهدد الأ رواح والأموال والممتلكات والمرافق العامة والخدمات ، مما يحدث توترا شديدا واضطرابا فى المجتمع والأجهزة الرسمية وغير الرسمية ، ويؤدى الى انتشار الشائعات والمبالغات التى تزيد من الضغوط الواقعة على مراكز اتخاذ القرارات •**

**العنصر الثالث : الضغط الرهيب لعنصر الزمن وقيمة الوقت محسوبا بالثوانى بالنسبة لعملية اتخاذ القرارات ازاء مواقف تزداد تأزما وترديا •**

**العنصر الرابع : المدى غير المتيقن والذى يصعب تقديره أو تحديده لنهاية الكارثة أو الأزمة ازاء تداعياتها المتلاحقة مما يزيد التوتر ويجعل عملية تخطيط تعبئة الامكانات صعبة ومعقدة •**

ومن هنا فان الكارثة أو الأزمة تمثللحظة حرجة ـ وقد تكون رهيبة ـ تتعلق بسلامة الوطن كله أو بعضه ، وهى لحظة بالغة الصعوبة والتعقيد بالنسبة لمتخذ القرار • وفى مواجهة الكارثة أو الازمة يبدو أمران ضروريان وهامـــان •

**الأمر الأول : القدرة على امتصاص الصدمة والتماسك وبعث الاحساس فى الآخرين بالثقة فى القيادة •**

**الأمر الثانى : القدرة على السيطرة على الموقف ، فالسيطرة أهم مقومات التعامل معه • والسيطرة تأتى من اليقين فى القدرة على التصدى، والقدرة على التصدى تأتى من الثقة بالنفس والامكانات المتاحة ، وامكانية الاستخدام الفورى لها بكفاءة عالية •**

فى ظل هذه المفاهيم والاعتبارات التى ذكرناها ، نجد أن عملية ادارة الكوارث والأزمات ذات طبيعية خاصة تميزها عن غيرها من أساليب الادارة الأخرى • ولكى نزيد هذا الأمر ايضاحا وتحديد ماترمز اليه ادارة الكوارث والأزمات ، نحاول هناك التميز بينها وبين بعض أساليب الادارة الأخرى، واستبعاد ماقد يختلط فى الذهن من مفاهيم (١) •

١ ـ **ادارة الوقت** : تحاول ادارة الوقت أن تصل الى أقصى درجة ممكنة من استغلال الوقت والاستفادة منه كعنصر حيوى وهام فى العملية الادارية ، وبصفة خاصة فى جزئيتها المتعلقة بأتخاذ القرارات والاتصالات• وفى ادارة الأزمة بصفة خاصة تتعاظم قيمة الوقت عنها فى معظم مجالات الادارة الأخرى • فاللحظات الأولى للتواجد والتعامل مع الأزمة قد لاتعوض نتائجها فى أيام وليال طويلة متأخرة •

كذلك فان حركة الادارة العلمية التى استنبطها فريدريك تايلور (التايلوريزم Scientific Management Movement) تقوم فلسفتها أساسا على عنصرى الوقت والحركة ، وكيفية التحكم فيهما الى أبعد مدى ، بمعنى اختصار الوقت الفاقد والحركات غير الضرورية فى عمليات الادارة والانتاج، بحيث نصل الى أعلى درجة لترشيد هذه العمليات وصولا الى أفضل عائد فى أقل وقت وبأقل جهد وتكلفة•وقد أمكن عن طريق هذا الأسلوب التوصل الى نتائج مبهرة فيما يتعلق بترشيد الادارة والانتاج •

وفى ضوء ماتقدم يتعين عدم الخلط بين ادارة الكوارث والأزمات وادارة الوقت ، وان كان من المتعذر تجريد أحداهما من الاستفادة بمعطيات الأخرى ، اذ توجد نقاط التقاء مشتركة بينهما •

---

(١) محسن أحمد الخضيرى : ادارة الازمات ، منهج اقتصادى ادارى متكامل لحل الازمات ، ( القاهرة : مكتبة مدبولى ، ١٩٩٠ ) ، ص ٩٦ وما بعدها •

٢ ـ **ادارة الموقف** : ان الموقف الذى يجد القائد الادارى نفسه فيه ويواجهه ويتعامل معه هو العنصر الحاكم فى عملية الادارة ، ومن ثم فى عملية اتخاذ القرار · ونجاح القائد فى ادارة الموقف يجعله سيده ، وعند الفشل يتسيد الموقف ويفلت الزمام وتفقد السيطرة وتسوء الأمور · وادارة الموقف تخضع لقانون الموقف "Law of the Situation" ، الذى يتحكم فيها بكل ما فيه من معطيات وتداعيات وظروف خاصة ، مما يفرض على الادارة التعامل مع كل موقف على حده بأسلوب وطريقة خاصة بحسب طبيعته والظروف المحيطة به والنتائج المترتبة عليه ·

ومن هنا يتعين تجنب الخلط بين ادارة الموقف وادارة الكوارث والأزمات · فالنوع الأول يستهدف التعامل مع وضع معين يصادف القائد الادارى ، ويتطلب معالجة خاصة به · أما ادارة الكوارث والأزمات فعلى الرغم من شمولها لأسلوب ادارة الموقف ، الا أنها ادارة قائمة على التنبؤ والتخطيط والاعداد المسبق ، ومن ثم فهى ليست ادارة علاجية فحسب ولكنها ادارة وقائية أيضا ·

٣ ـ **ادارة الصدمة** : هنا نفرق بين نوعين من الادارة :

(أ) ادارة الصدمة ·

(ب) الادارة بالصدمة ·

«ادارة الصدمة» نقصد بها كيفية مواجهة الصدمات التى تصادفنا فى الحياة العملية والتعامل معها بحكمة وحنكة ، كمواجهة تفجر عضيحة فساد فى مؤسسة ما مثلا · هذا النوع من الادارة يتطلب وجود نوع من «آلية الدفاع "Defence Mecanism" داخل النظام الادارى القائم يجعله قادرا على امتصاص الصدمات والتعامل معها ، بنفس الكفاءة التى يؤديها ماص الصدمات فى السيارة "Shock Absorber" عند مرورها بالمطبات والطرق الوعرة فيتلاشى تأثيرها على السيارة وركابها أو يحد منه · وبالتالى فان ادارة الصدمة تمثل قدرة غير عادية تتوفر فى القادة تجعلهم مهيأين لاستقبال الصدمة وامتصاصها واستيعابها والتعامل معها فى ثبات ويقين ، والحيلولة بينها وبين التأثير على نظام الادارة والروح المعنوية للعاملين ، أو على سمعة وكيان المنظمة وعلاقاتها الاجتماعية ·

هذا المفهوم يختلف عن مفهوم «الادارة بالصدمة» ٠ فالمنظمات خلال مراحل حياتها قد تصيبها بعض الأمراض والعلل الادارية ، وهى مايعبر عنه «بالبيروباثولوجى Bureaupathology" مثل التجمد والتخلف والذبول والتسيب واللامبالاة وطغيان الأهداف الخاصة على الأهداف العامة وسيادة الروتين البالى ٠٠٠ الخ (١) ٠ وازاء هذه الأعراض المرضية يحاول القائد الادارى علاج المنظمة من خلال مداخل وأساليب متدرجة أو مرحلية ٠ فاذا لم يوفق فى تحقيق هدفه يصبح الخيار الأخير الذى يجب أن يجربه هو العلاج بالصدمة ٠ شأن القائد الادارى فى هذا شأن الطبيب النفسانى الذى يجرب مع الحالة التى يعالجها مختلف العقاقير المهدئة فى جرعات متزايدة، فاذا لم تتجاوب الحالة يجرب أسلوبا آخر كالتحليل النفسى ٠٠٠ وهكذا ، ومع كل محاولاته يلاحظ عدم حدوث تقدم ملحوظ فى شفاء الحالة ٠ وعند مرحلة معينة يقرر أن الخيار الوحيد المتاح أمامه هو العلاج بالصدمة الكهربائية ٠

الادارة بالصدمة اذن أسلوب من أساليب الادارة يستهدف هز المنظمة هزا عنيفا من جذورها لأحداث افاقة جماعية تنبهها الى ضرورة التغيير المستهدف وأهميته ، وتفتحها عليه فتتقبله وتنهض لتسير فى اتجاهه ٠

لقد رأينا من الضرورى قبل معالجة موضوع ادارة الكوارث والأزمات، أن نحدد هذا الأسلوب فى الادارة ونوضح مايرمز اليه،وذلك من خلال اجلاء مفهومه ومبرراته ، واستبعاد الأساليب الأخرى التى قد يختلط الأمر علينا فى تحديد فحواها ، وبما يؤكد أن نظم ادارة الكوارث والأزمات تدعم قدرة القادة - فى مواجهة المواقف الصعبة والمتردية - على اتخاذ القرارات الصائبة ومواجهة المخاطر فى ثقة وثبات وهامش زمنى ضئيل ٠ وهذا يقودنا الى تناول مقومات التعامل الناجح مع الكوارث والأزمات بما يضمن فاعلية الناتج النهائى لهذا التعامل ٠

---

(١) راجع فى هذا المعنى : عبد الكريم درويش ، ليلى تكلا : أصول الادارة العامة ، (القاهرة) مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٨٨ ) ، ص٢٢٤ وما بعدها ٠

## التعامل مع الكوارث والأزمات

التعامل مع الكوارث والأزمات بنجاح ، وامكانية السيطرة عليها وحصارها وتحجيمها يرتبط بتوخى القادة عددا من الاعتبارات الهامة التى تساعد قائد العملية فى تحقيق الهدف • ومع التسليم بأنه لايوجد موقفان متطابقان تماما بحيث يمكن وضع نموذج صالح للتطبيق فى كل الحالات ، الا أن هذا لايحول دون استنباط منهج عام يعتمد على الأسلوب والطريقة العلمية فى التفكير والأداء الناجح فى ظروف الكوارث والأزمات ، باعتبار ان هذه الأحداث ـ رغم ما قد يلازمها من تباين ـ توجد بينها عناصر مشتركة تقودنا الى امكانية تصور نهج معين للعمل يعتمد على عدد من المقومات الأساسية (١) :

**هذه المقومات هى :**

١ ـ الثقة فى القدرة على مواجهة الموقف فى رباطه جأش وثبات •

٢ ـ المبادرة بتعبئة جميع الامكانات الضرورية للتعامل •

٣ ـ التحرك المنظم للتدخل ، والمباغتة فى التعامل مع الأزمة •

٤ ـ المواجهة الفورية وتحقيق السيطرة الكاملة على الموقف والتنسيق المحكم بين القيادات •

٥ ـ منح القيادات الميدانية حرية اتخاذ القرارات لضمان فورية التصرف وملاحقة الأحداث •

٦ ـ وضوح الأوامر والتعليمات وعدم تضاربها أو الاسراف فيها •

٧ ـ توفير نظام اتصالات على أعلى درجة من الفاعلية والكفاية يحقق تدفق المعلومات وانسيابها •

٨ ـ الاقتصاد فى استخدام الامكانات والقوات وترشيد استخدام القوة بالقدر الضرورى •

---

1. Rod Paschall : Critical Incident Management, (Chicago : Office of International Criminal Justice, 1992).

٩ ـ تأمين الامدادات والمهمات والاتصالات ·

١٠ ـ توفر نظام معلومات يتيح التقييم الموضوعى للأحداث وترشيد اتخاذ القرارات ·

١١ ـ تنظيم عملية الاعلام ومخاطبة الجماهير ·

١٢ ـ الدروس المستفادة ·

## الثقة فى القدرة على المواجهة :

حكم الناس على القائد ، وتقيمهم له يرتبط دائما بسلوكه وتصرفاته فى المواقف العصيبة · تلك المواقف التى يؤثر فيها القائد ويتأثر بها · ومن صميم الموقف وظروفه وزمانه ومكانه والعوامل المتدخلة فيه وتعقيداته تمتحن القدرات القيادية الحقة ، وترتفع أسهم القادة الحقيقيين وينمو رصيدهم القيادى · فالأزمات هى التى تصنع القادة العظام ·

وفى أى مجال هام نجد القادة الذين يحاولون تجنب المسئوليات الضخمة يضيعون على أنفسهم فرصا ذهبية للخوض فى التجارب العظيمة والمرور فى الاختبارات الصعبة·وبمعنى آخر نجد أن الرؤساء الذين يعيشون فى تردد عند مواجهة الأزمات والشدائد لايندرجون فى عداد القادة الأفذاذ· فالقيادة تعنى فى مفهومها اقتحام المخاطر والاقدام على المهام التى ترتبط بها أعظم المسئوليات · فعندما تسوء الأمور بفعل الكوارث والأزمات تتجلى الحاجة الملحة الى القيادة الصلبة الملهمة الواثقة بالنفس القادرة على التصدى · والقيادة الحقة هى القيادة المتماسكة الواعية تحت أسوأ الظروف والمواقف الاستثنائية · ففى مثل هذه اللحظات تكون أنظار المنظمة عالقة بشخص القائد يستلهمون منه العزم والعزيمة ، يرقبون كيف تكون ردود فعله فى مواجهة الأزمة وكيف يتصرف ، وكيف يقود المنظمة للخروج بها من الأزمة بأقل قدر من الخسائر والتضحيات ، وبأعلى درجة من الثبات والعزم ورباطة الجأش · أما الذين تخذلهم قدراتهم واستعدادهم فى المحن والأزمات ، أو الذين يحاولون تجاهل الموقف أو تجنب المسئولية ، فهؤلاء قادة انهزاميون يؤدى مسلكهم الى تفتيت الروح المعنوية والاضطراب وضياع يقين العاملين فيهم ، وهم بذلك يهزمون الأهداف التى ائتمنوا على رعايتها ·

ان الثبات ورباطه الجأش والتماسك مقومات أساسية للتعامل مع الأزمات ٠ فالقادة الانفعاليون والمهزوزون يفتقدون عنصر السيطرة ويسيئون ادارة الأزمة ، ذلك ان الانفعال وعدم الثبات ظواهر معدية تنتقل عدواها الى الآخرين بالمستويات الادارية المتدرجة ، شأنها شأن الظواهر المرضية ٠

**المبادرة بتعبئة جميع الامكانات الضرورية**

حتى يمكن أن يتحقق ذلك ، توجد خطوة جوهرية سابقة تتمثل فى وجود نظام معلومات عصرى ومتكامل ، تختزن به كافة المعلومات والبيانات المتعلقة بالامكانات البشرية والمادية التى تحت سيطرة القائد ٠ وهذه المعلومات يجب أن تكون على أعلى درجة من الدقة والحداثة وحسن التنظيم حتى يمكن الاستفادة منها استفادة كاملة عند تفجر الأزمة ٠

وهذا يقودنا الى قضية هامة تعتبر أساسا لما سبق ، تلك هى قضية الانذار المبكر أو التحذير بالأزمة قبل وقوعها كلما كان ذلك ممكنا ٠ وفى مجال الأزمات القومية نجد ان هذا التحذير ممكن فى معظم الأحوال طالما كانت أجهزة المعلومات على كفاءة عالية ، وقائمة بواجبها وفقا للأساليب والطرق العلمية على خير وجه ٠ بمعنى أن توفر المعلومات ، ومن ثم الانذار المبكر، يكون فى علاقة طردية مع كفاءة أجهزة المعلومات ٠

وكلما كانت المعلومات الضرورية متاحة ومنظمة ، كلما كانت الحسابات دقيقة والقدرة الصحيحة على التنبؤ ممكنة ، ومن ثم أمكن التحذير بقرب وقوع الأزمة ، وبالتالى الاستعداد والاعداد لمواجهتها ٠ ويبدو هذا واضحا بصفة خاصة فى حالات الاضرابات العمالية والطلابية وشغب الملاعب والشغب العام والفيضانات والسيول وانهيار المبانى ٠

ولقد استثمرت نظم الادارة العصرية امكانات ثورة المعلومات وكونية الاتصالات والحاسبات الألكترونية العملاقة وغيرها من تقنيات الثورة الصناعية لتحسين أداء عملية الانذار بالأزمة من خلال سيناريوهات المستقبل والتنبؤ الممتد من واقع الحاضر ٠ وقد استطاعت معاهد ومراكز دراسات

المستقبل الأمريكية ابتكار معايير حديثة تعطى نتائج ملموسة داخليا وخارجيا فى مواجهة الأزمات الأمنية والسياسية والاقتصادية (١) ٠

ان عملية تعبئة الامكانات الضرورية لمواجهة الكارثة أو الأزمة تتطلب التعامل بقوى أشد من القوى المؤثرة فى الموقف لوقف تدهور الأمور والحد من تفاقمها وامتدادها الى مجالات أو مناطق جديدة ، ولارهاب أى قوى أخرى تفكر أو تحاول التدخل لدعم الأزمة أو تصعيدها ٠ وتأخذ عملية التعبئة فى حساباتها الاحتفاظ باحتياطى مناسب للدفع به عند الضرورة لتأمين الجهود المبذولة لمواجهة الأزمة والمساعدة فى تصفيتها مع ابقاء الخسائر والتكاليف عند حدها الأدنى ٠ كما تشمل أيضا ضمان تدفق الامدادات وتأمين وصولها الى موقع الاحداث ٠ والنجاح فى هذا الصدد يتوقف بالدرجة الأولى على مستوى التدريب الراقى والمتخصص الذى عليه الأفراد ٠ ذلك أن نتائج هذا التدريب لاتخضع لمعادلات رياضية ، اذ أن ١ + ١ قد تساوى ٤ أو ٥ فى حسابات الأداء وتنفيذ المهام ٠ فجندى فض الشغب المدرب قد تعادل كفاءة أدائه كفاءة ثلاثة أو أربعة من جنود الحراسة العاديين ٠

**التحرك الفورى للتدخل والمباغتة فى التعامل مع الأزمة :**

ان مهاجمة الأزمة فى اللحظة المناسبة يمنحنا الفرصة للتعامل معها بنجاح وتصفيتها وهى مازالت هشة وقبل أن تأخذ قوة اندفاعها ٠ والفرصة تسمى فرصة فقط متى انتهزت ، أما اذا ضاعت اللحظة المناسبة لمهاجمة الأزمة فانها تتعاظم وتصبح أكثر مناعة ضد التدخل والتصدى ٠ والتدخل الفورى يجب أن يكون تدخلا ذكيا ومحسوبا ، ذا تاثير على كيان الأزمة ومقوماتها وعلى تطورها وتداعياتها ٠ والاصل هو التحرك الاستراتيجى لمواجهة الأزمة ككل وافقادها مقومات استمرارها وتصاعدها ٠ فاذا كان هذا هدفا متعذرا فى ظل الامكانات المتاحة ، يصبح البديل هو التصدى للأزمة فى نقطة ارتكازها التى تمنحها قوة الاندفاع والاستمرارية ٠

---

(١) حسن بكر : الزلزال واستعادة زمام المبادرة ٠ ( الاهرام ٢٨/١٠/١٩٩٢ ) ص ٨ ٠

والتحرك الفورى للتدخل يتضمن عنصر المباغته والمباغته من أهم مقومات النجاح فى مواجهة الأزمات بصفة عامة ، وفى مجالا الحرب والأمن بصفة خاصة تحقق المباغتة حالة من الذهول قد تؤدى الى الشلل فى التفكير والحركة ، وتحت تأثير صدمة المباغتة يمكن التعامل مع الأزمة وتصفيتها (١)٠

ومن الأمثلة المعروفة لأجهزة الأمن عمليات اختطاف أو احتجاز الرهائن سواء فى الطائرات أو البواخر ، والتى تؤدى عادة الى أزمات أمنية حادة ٠ وكثيرا ما ترتبط هذه العمليات بمطالب وشروط للمختطفين قد يكون من المتعذر الاستجابة لها أو لبعضها ٠ وتقترن هذه المطالب بتوقيتات محددة يصبح مصير الرهائن بعدها فى كفة الأقدار ٠ وهنا نجد أن المباغتة فى مقدمة عناصر النجاح فى التعامل مع مثل هذه المواقف الصعبة(٢) ٠

ويرتبط بالتحرك الفورى لمواجهة الأزمة التواجد المستمر وسط أحداثها ٠ وتواجد القادة فى مواقع الأحداث قد يأخذ أحد أسلوبين (٣) :

(أ) التواجد العلنى : وذلك فى حالة الاتجاه الى التدخل الفعلى والمواجهة العلنية لتصفية الأزمة ، وخاصة اذا كانت هناك بوادر عنف وشغب وتدمير ، والى تدخل قوى غير معلومة تغير من موازين القوى وتؤدى الى نتائج غير مأمونة العواقب ، والى فقد السيطرة وانفلات زمام الأمور ٠

(ب) التواجد غير المعلن : وذلك فى حالة ما اذا كان التواجد العلنى يؤدى الى حالة من الشحن والاثارة للطرف المتصل بالأزمة ، أو فى حالة ما اذا كان الغضب الجماهيرى أو الهياج يتصل بأشخاص القادة ٠ وهنا يكون

---

(١) كانت المباغته أحد العناصر الاساسية فى نجاح القوات المصرية فى عبور القناة وتحقيق النصر فى حرب أكتوبر ١٩٧٣ ٠

انظر : عبد الكريم درويش وليلى تكلا : حرب الساعات الست ، (القاهرة:مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٧٤ ) ٠

2) Ahmed Galal : Ezeldin : Golbal Terrorism; Overview (Chicago : Office of International Criminal Justice, 1992).

(٣) محسن أحمد الخضيرى : ادارة الازمات ، منهج اقتصادى ادارى لحل الازمة ، ( القاهرة : مكتبة مدبولى ، ١٩٩٠ ) ٠

هدف التواجد السرى تأمين تدفق المعلومات الى القيادة ، وخاصة مايتصل بالقوى الصانعة للأزمة والمتزعمة لها ، وحجم الجماهير المشاركة فيها ، وامكاناتها ، والمعلومات اللازمة للقيادة لتقدير الموقف وعمل حسابات التدخل وأسلوبه ومساره ، ونقاط القوة والضعف فى كيان الأزمة ، وتحديد بؤر التوتر ، والمناطق الساخنة ، وأماكن الصدام ، الأمر الذى يحدد القرارات الخاصة بأسلوب التعامل ، وحشد القوة المكلفة بالمواجهة والتصدى، واعادة التقييم والحسابات أولا بأولا ·

**منح القيادات الميدانية حرية التصرف :**

عادة ماتكون تطورات الأزمات والكوارث وتداعياتها سريعة جدا ومتلاحقة · وطبيعة الأزمات الأمنية تتميز بدرجة عالية من المفاجآت غير المتوقعة والتداعيات للأحداث مما يجعل التحكم مركزيا فى الأحداث المتواترة أمرا صعبا وعميقا ، خاصة أن تأثيرات الأحداث تكون غير متوقعة سلفا على نحو دقيق ، ويتم التعامل معها فى ظل ظروف عصيبة وضغوط نفسية تسبب درجة عالية من التوتر وعدم اليقين ·

ونظرا لهذه الطبيعة الخاصة لادارة الأزمات الأمنية ، فان الأنماط التقليدية فى الادارة فى ظل الأوضاع العادية تصبح غير ذات موضوع هنا ، بل ان التمسك بها قد يكون باهظ الثمن ونتائجه مكلفة فى العتاد والرجال وفى التقييم النهائى لحساب الأرباح والخسائر · وفى ظل هذا الوضع الخاص للأزمات الأمنية يتعين الالتجاء الى نسق ادارى ذى طبيعة خاصة يحقق اعتبارات الكفاءة والاقتدار والتفوق فى مواجهة الأحداث السريعة والمتلاحقة ، خاصة اذا ماكانت أحداث الأزمة مندلعة فى أكثر من مكان وفى عدة مواقع منفصلة ويتطلب الموقف فورية اتخاذ القرارات المناسبة ·

هذا النسق الادارى الخاص فى ادارة الكوارث والأزمات يتصل بعملية التحكم فى الأحداث وملاحقتها وأول متطلباته هو تفويض سلطة اتخاذ القرارات الى المستويات القيادية الميدانية لتحقيق فورية الاستجابة وردود الفعل للمواقف الأزموية التى تواجه القيادة الميدانية ، اذ يصبح عنصر الوقت كالسيف ان لم تقطعه قطعك · وفى الحياة العملية نجد القيادات

الميدانية لديها المعلومات الصحيحة الطازجة ، كما نجدها أكثر احساسا بالواقع وأكثر الماما بمجريات الأمور • ونحن هنا لانحاول أن نقلل من قيمة وسائل الاتصال الحديثة التى تمكن القيادة العليا من متابعة الموقف ومعايشة تطوراته ، والتى أيضا قد تصاب بالخلل أو الاعاقة بسبب الأحداث، وانما نؤكد على أن معالجة الكوارث والأزمات يجب أن تتصف بالمرونة والمشاركة وحرية التصرف والقدرة على الاستخدام الأمثل لعملية اتخاذ القرار •

ويقودنا هذا التفكير الى أن نعترف بأن عملية اتخاذ القرارات بالأسلوب التقليدى الذى يخضع لاعتبارات التنظيم الرسمى القائم له عيوبه ونقاط ضعفه الشديدة اذا استخدم فى ادارة الكوارث والأزمات • ذلك أن الأسلوب التقليدى يخضع لاعتبارات المستويات والتدرج الهرمى والاختصاصات الرسمية المحددة • ورغم مزاياه فى الادارة فى ظل الأوضاع الطبيعية للمنظمة ، الا أن تكلفته تصبح عالية جدا فى ادارة الكوارث والأزمات لما يمكن أن يؤدى اليه من نقص الكفاية فى الأداء والبطء وعدم الواقعية ، ومن ثم فهو معوق لادارة الأزمات • والبديل هو التنظيم الشبكى المرن القادر على مواجهة الكوارث ، وماتفرضه من ضرورة توفر درجة عالية من التنسيق والمشاركة فى اتخاذ القرارات وردود الفعل الفورية للمتغيرات المختلفة (١) •

### وضوح الأوامر والتعليمات وعدم تضاربها أو الاسراف فيها :

الكارثة أو الأزمة عادة ما تأخذ الناس على غرة ، على الأقل من حيث توقيتها اذا كان من الممكن التنبؤ بامكان أو قرب وقوعها • ومن ثم فان فى مقدمة عناصر الخطر فيها هو عنصر المباغتة أو المفاجأة التى ينتج عنها عادة صدمة عنيفة تحدث درجة عالية من التوتر مما يؤثر على مدى الرشد فى القرارات والتصرفات وردود الفعل المباشرة • كما أن التصاعد المفاجىء للأزمة أو الكارثة يخلق درجة كبيرة من القلق والشك وعدم التيقن

---

(١) أحمد عامر : مشروع متكامل لادارة الكوارث والازمات • (القاهرة:الاهرام الاقتصادى ، العدد ١٢٤١ فى ١٩٩٢/١٠/٢٦ ) ص : ١٣ ـ ١٨ •

بالنسبة للبدائل المطروحة لأنه يتم تحت ضغوط نفسية وذهنية شديدة ، وخاصة فى ظل ندرة المعلومات أو عدم دقتها أو توقفها ٠

وكثيرا مايحدث فى الكوارث والأزمات ذات النطاق الواسع أو الآثار التخريبية أو التدميرية ، أن تقوم القيادات على مستوى الدولة والمحليات ـ بدوافع وطنية أو تقديرا منها لمسئولياتها ـ بالتدخـــل تلقائيا فى ادارة الأزمة ، فتبادر باصدار قرارات أو أوامر معينة الى القيادات المختلفـــة المكلفة بالمواجهة ٠ ومع توفر النوايا الطيبة فى معظم الأحوال ، فان هذا الأسلوب فى العمل يهدر المبادىء الأساسية للتنظيم والادارة العلمية ، وفى مقدمة هذه المبادىء : وحدة القيادة ، وحدة الأمر ، وحدة السلطة والمسئولية ٠ لذلك فان فى مقدمة مسئوليات ادارة الأزمة أو الكارثة الحيلولة دون وجود هذا النمط من التدخل الذى يؤدى الى البلبلة فى التفكير والتضارب فى الأوامر والازدواج فى عملية اتخاذ القرارات مما يؤثر بالضرورة على مدى كفاءة الجهود الموجهة نحو احتواء الموقف (١) ٠

**توفير نظام اتصالات على أعلى درجة من الفاعلية والكفاية :**

عملية الاتصالات هى بمثابة قلب الادارة النابض ٠ وكما أن القلب يدفع الدم فى الشرايين ويستقبله من الأوردة ليعيد دفعه نقيا من جديـــد كى تستمر الحياة ، فكذلك عملية الاتصالات بالنسبة للمنظمة ، فالقيادة تدفع بها الى كل أطراف المنظمة وتسقبلها من هذه الأطراف كى تستمر حياة المنظمة فى حالة حيوية وفاعلية ٠ وعلى قدر تدفق المعلومات والقرارات فى قنوات الاتصالا فى سيولة ودون اعاقة أو تحريف يكون التيقن من سلامة التنفيذ والانجاز وتحقيق الأهداف بالمستوى المأمول ٠

وعلى سبيل المثال نجد أن سلامة عملية اتخاذ قرار معين فى أى منظمة تتوقف على نوع المعلومات التى تصل الى متخذ القرار وعلى مدى دقة هذه

---

(١) ننوه هنا بما أقدم عليه مدير أمن القاهرة فى ادارة احدى الازمات خلال السبعينات على اصدار أمر قيادى باللاسلكى الى قواته الميدانية بعدم الاستجابة لتنفيذ أية أوامر أو تعليمات تصدر اليها من أى قيادة أخرى من خارج مديرية أمن القاهرة ، وذلك فى مواجهة تدخل بعض الجهات الاخرى فى ادارة الازمة ٠

المعلومات وتنظيمها · وفى المقابل فان مجرد اتخاذ القرار لايعنى الكثير بالنسبة لعمل المنظمة ، اذ يبقى القرار فى حالة سكون حتى تتم عملية نقله وتوصيله الى سائر الأشخاص أو الوحدات المعنية ، وعندئذ فقط يبدأ النشاط وتحدث ردود الفعل فى صورة تصرفات واجراءات وتوقعات ، وربما قرارات جديدة يصدرها الآخرون ·

ونتيجة للتطور التكنولوجى المذهل خلال الحقبة الأخيرة فى نظم المعلومات والقدرة الفائقة على الاتصال القوى ، أصبح من الممكن استنباط نظم فعالة لتوفير المعلومات المرتدة ترقى الى مستوى تلك التى تعمل الجسم البشرى · وهذه النظم الجديدة تنقل ردود الفعل أو تطورات الموقف الى مراكز اتخاذ القرارات بنفس السرعة التى تقع بها الأحداث · بمعنى تغذية القائد فى مركز ادارة الأزمة بصورة مستمرة بالمعلومات التى توضح للقائد الآثار المترتبة على قراراته ونتائجها ، مما يفيده فى متابعة القرارات والتصرفات وتقيمها · وهى بذلك أسلوب للتعلم واكتساب الخبرات والتصويب وتغير السلوك ·

ولايقل أهمية عن ذلك اقتصار الأوامر والتعليمات على القدر الضرورى لادارة الموقف حتى يكون لها معنى وتقدير ، وحتى لاتحدث حالة من الارتباك أو عدم الاكتراث نتيجة الاسراف فى الاتصالات التى تحمل سيلا من الأوامر والتعليمات · فمن المسلم به علميا ان الاسراف فى الاتصالات هو أحد عوائق الاتصال الجيد · فهنا تصدق الحكمة القائلة «اذا زاد الشيىء عن حده انقلب الى ضده» ، ذلك أن الاعتدال فى الاتصال وتنظيمه يعطى للمعلومات التى تنقل للقيادة أو عنها جدية وأهمية ويساعدها على تنظيم الاستفادة بوقتها · والافراط فى الاتصال يعادل فى تأثيره السلبى قلة المعلومات وعدم كفايتها لاتخاذ القرارات السليمة فى الوقت المناسب ·

**الاقتصاد فى استخدام الامكانات والأفراد وترشيد استخدام القوة :**

الخطأ الكبير الذى تقع فيه بعض القيادات فى مواجهة تلقى الأخطار بوقوع كارثة أو أزمة ، هو الدفع بكم مبالغ فيه من الامكانات المادية والبشرية الى موقع الأحداث · وهذا الاجراء له أكثر من تأثير سلبى ، وخاصة فى حالة الاضطرابات والشغب والكوارث الطبيعية ·

(أ) نضوب معين الامدادات التى تحت سيطرة القيادة وتصورها عند الحاجة الى تعزيزات ميدانية ، وبالتالى فقدان عنصرى المبادأة والأمان ٠

(ب) احماء واثارة الموقف الأزموى نظرا لما تثيره الاعداد الضخمة من القوات من استفزاز واثارة فى الأزمات الأمنية تغرى بالمزيد من التصاعد المستمر للأزمة ٠

(ج) الأعباء التى يتطلبها تموين واعاشة العاملين بالميدان بأحجام مبالغ فيها ٠

(د) تعرض العاملين للارهاق والاستنزاف البدنى والمعنوى لاستمرارهم فى مواجهة الموقف دون تبديل أو احلال ٠

(هـ) التكلفة العالية التى تتجاوز اقتصاديات التشغيل نتيجة النفقات والبدلات التى تتكلفها الأحجام المبالغ فيها من العمالة ٠

وتأسيسا على ماتقدم فان ترشيد استخدام الامكانات والأفراد يتطلب أن يكون الدفع بها بالقدر الذى يكفل السيطرة على الموقف ويدرأ تفاقم الأزمة، بحيث يتناسب رد فعل القيادة مع الفعل الحادث ٠ آخذين فى الاعتبار أن مخططى الشغب والاضطرابات كثيرا ما يلجأون الى الخداع والحيل لاستقطاب اهتمام قيادات الأزمة بصفة خاصة وذلك بخلق أزمة هامشية ، فاذا ما غرر بالقائد ودفع كل قواته للتعامل معها وأنهكت قواها ، ظهرت الى السطح الأزمة الحقيقية المدمرة ٠

وترجع أهمية هذه النقطة أيضا الى أن بعض الآزمات الأمنية لها صفة التجدد الذاتى ، فكلما أخمدت الأزمة فى جماعة أو فى مكان كلما عادت الى التأزم مرة ثانية أو فى منطقة أخرى ، خاصة عندما لاتتم تصفيتها نهائيا ٠ وكلما طال استمرار الأزمة كلما كانت قادرة على استقطاب روافد جديدة وأنصارا يعززون قوتها ٠ ومن هنا فان مواجهة الازمات يتطلب التفوق فى السيطرة التامة عليها ، لامن خلال الاسراف فى الدفع بالامكانات والقوات دون مبرر ، وانما من خلال الاختراق الأمنى للقوى الموجهة للأزمة والمهتمة بها والصانعة لها ٠ وكذلك من خلال المعرفة الكاملة والاحاطة الشاملة والمتابعة

المستمرة لأحداثها (١)٠

ومن ثم فان قيادة الأزمة يتعين عليها أن تدفع الى موقع الأحداث بالقدر المتيقن فقط من عناصر القوة٠ والا فانها قد تقدم على عملية انتحار غير مقصود عند استخدام أقصى درجات العنف فى غير مامبرر ، فمثل هذا الاجراء يمثل دعوة لأن تكون ردود الفعل أشد عنفا ، الأمر الذى يتعين تفاديه وتجنبه٠

**تأمين الامدادات والمهمات والاتصالات :**

قيادة الأزمة أو الكارثة مسئولة عن توفر احتياطى تعبوى يمكن الدفع به لتعزيز الجهود المبذولة للسيطرة على الأزمة ٠ ويقصد بالاحتياطى التعبوى كافة القوى والامكانات التى تحتاج اليها عملية ادارة الأزمة للتغلب على أى موقف يواجهها ٠ وهذا الاحتياطى يشمل الرجال والعتاد والمهمات ووسائل النقل والاتصالات وغيرها ، مما يمكن من مواجهة أى ازمة وتطوراتها ٠ وجانب هام وحيوى فى ادارة الأزمات يتعلق بضمان الامدادات والتموين ومستلزمات الاعاشة المناسبة ٠ وهذا العنصر بالذات يعد فى مقدمة مقومات نجاح التعامل مع الأزمات ٠

وتشمل عملية التأمين أيضا السرعة المحسوبة فى تعبئة الاحتياطى والامدادات ، وتحديد المسارات والطرق البديلة ، وتأمين عمليات التحرك ونقل القوات ، والقدرة على السيطرة على المفاجآت ، والحد من الخسائر وابقائها عند حدها الأدنى ، وتفويت الفرصة على عناصر الأزمة ٠

كذلك يتعين اتخاذ الاجراءات الكفيلة بتأمين جميع وسائل وأدوات الاتصال المستخدمة فى ادارة الأزمة ، وبصفة خاصة :

- وسائل الاتصال بأجهزة الليزر لنقل الصور المرئية والمسموعة فورا ٠
- وسائل الاتصال اللاسلكية لنقل الصور المرئية والمسموعة عن طريق شبكات التليفزيون العادية والمغلقة ٠

---

(١) د٠ محسن أحمد الخضيرى : مرجع سابق ٠

● وسائل الاتصال السلكى واللاسلكى عن طريق التليفون واللاسلكى والتلكس والفاكس ·

● وسائل الاتصال المباشر عن طريق الاشخاص الذين يراقبون مجريات الأمور أو الذين يتم زرعهم بين عناصر الأزمة ·

● وسائل التصنت والرصد التى تجعل ادارة الأزمة فى حالة معايشة لمجريات الأحداث ·

● وسائل الارتباط المباشر مع شبكات المعلومات ونظم المعـــلومات العاملة بالحاسبات الآلية ·

ان الثقة فى القدرة على تصفية الأزمة أو الكارثة لاترتبط فقط بتوفر الامكانات اللازمة لذلك ، وانما أيضا وبالدرجة الأولى بمدى صلاحية وكفاءة هذه الامكانات لأداء مهامها بشكل فورى وفعــــال · وفى كثير من المواقف نفاجأ بمواقف أزموية من داخلنا عندما يتبين فى اللحظة الحرجة أن بعض وسائل الانتقال غير صالحة أو معطلة ، أو أن سيارات الاطفاء لايصل مدى سلمها الى الأدوار العليا فى الأبراج الحديثة ، أو أن خراطيم مياهها بالية وحجم التسرب كبير ، أو أن مصادر المياه اللازمة للاطفاء غير متاحة ·

**نظام معلومات يتيح التقييم الموضوعى للأحداث وترشيد اتخاذ القرارات :**

ان القادة يجب أن يكونوا على قناعة تامة بأن ادارة الكوارث والأزمات يجب أن تخضع للمنهج العلمى والعقلانى ، بمعنى انها ادارة علمية وادارة بالنظم تحد من الأخطاء والسلبيات وتبعدنا عن الممارسات المرتجلة والقرارات غير الرشيدة · فمن خلال الادارة بالنظم تتم عمليات التقييم والتنســـيق والتوجيه والسيطرة التامة على عناصر الكم والكيف والزمن والامكانـات البشرية والمادية والتكلفة والجهد المبذول ، بما يخضع الأزمة بجميع أحداثها لأصول وأسس الادارة العلمية (١) ·

واذا كنا ندعـــو هنـــا الى اخضـــاع الكوارث والأزمات للادارة

---

(١) عبد الكريم درويش : دعوة لانشاء مركز قومى لادارة الكوارث والازمات · ( القاهرة : جريدة الاهرام ، عدد ١/١٠/١٩٩٢) ص٨ ·

بالنظم ، فذلك لأن عالم اليوم هو عالم النظم ، ونظم المعلومات بصفة خاصة. وهذه حقيقة لم تعد تقبل الجدل ولامراء فيها • ففى ظل نظم المعلومات نقف على أرضية صلبة من اليقين والمعرفة التى لاتترك أمر التعامل مع الأحداث الاستثنائية المتفجرة للحدث والارتجال ، وانما نتعامل معها ونعالج تداعياتها وتصحيح مسار الأمور بثبات وثقة وسرعة متناهية •

ومن الأمور المسلم بها أن قيمة المعلومات والبيانات المتاحة عن الأزمة رهن بدقتها وتنظيمها وسرعة توافرها ، كما أنها أيضا رهن بالقدرة على تحليلها واستخدامها والاستفادة منها • لذلك فان التحليل العلمى والفورى للمعلومات والبيانات يمكننا من عمل تقدير سليم للموقف أولا بأولا • ولامكان تحقيق ذلك بدرجة عالية من الموضوعية واليقين ، يقتضى الأمر اناطة هذه المهمة بفريق عمل متخصص يعمل فى قاعة معدة اعدادا خاصا ومـــزودة بالأجهزة الألكترونية الضرورية لأداء هذا الدور • ويفضل فى الكوارث أن تتم معالجة المعلومات على أساس جغرافى يستخدم قواعد معلومات وبيانات عن الامكانات المتاحة بكل منطقة وطبيعتها وظروفها الخاصة ، جنبا الى جنـــب مع الخرائط والرسومات الايضاحية والهياكل والنماذج للمنشات والمرافق والخدمات العامة بالمنطقة الواقعة فى نطاق سيطرة وتحكم القيادة •

وفريق العمل فى ادارة الكوارث والأزمات يختار بعناية فائقة ، واعضاؤه يتمتعون بقدرات ذهنية ولياقة صحية ونفسية عالية ، ويتصفون بالثبـــات وهدوء الأعصاب وقوة التحمل والقدرة على التجرد والتنبؤ والعقليـــة التحليلية • ويعد هذا الفريق اعدادا خاصا لأداء دوره على أفضل وجـــه وبأعلى كفاءة ، كما تنظم لهم دورات صقل وبرامج تنمية مستمرة • ومهمة قائد هذا الفريق أن يهيىء له مناخا صحيا يتسيد فيه الأمل والتفاؤل وتعلو الروح المعنوية وتزدهر ، وان يحفزهم لاستخراج أفضل مافيهم من طاقات وعطاء ـ تحت أسوأ الظروف ـ للعمل المشترك من أجل الهدف المشترك (١)•

---

Richard H. Ward : Countering Terrorism : A Manual for Law Enforcement Administrators (Chicago : Office of International Criminal Justice, 1992).

وفى مجال المعلومات المتاحة عن الأزمة فى مراحلها الأولى ، عادة مايظهر اتجاهان واضحان ومتعارضان ٠

الاتجاه الأول نحو التهوين من شأن الأزمة ، وهذا يكون واضحا بصفة خاصة لدى قادة أجهزة الدولة وقادة الوحدات الميدانية المتعاملة معها ، فى محاولة لتخفيف أثر الصدمة على المستويات العليا ، ولرفع شبهة التقصير أو الاهمال فى الانذار المبكر بقرب وقوع الأحداث ٠

الاتجاه الثانى نحو التهويل من أمر الأزمة . لأغراض وأسباب سياسية أو اجتماعية أو شخصية ، أو لاستثارة اهتمام السلطات العليا بها ٠ وقد يصاحب هذا الاتجاه التضخيم من حجم الأزمة والخسائر الناجمة عنهـا ، واطلاق الشائعات التى تستهدف الاثارة والبلبلة ٠ وعادة مايتبنى هـذا الاتجاه فئات معينة من الأشخاص المغرضين والضحايا وبعض وسائـل الاعـلام ٠

وهنا تظهر أهمية سيولة المعلومات الصحيحة والحقائق المتاحة عن الموقف الأزموى الى الرأى العام أولا بأول بصدق ودون حجب أو تأخير ، مع تأكيد صحة هذه المعلومات ووجه الحقيقة فيها بشتى أساليب مخاطبة الرأى العـام ٠

**تنظيم عملية الاعلام ومخاطبة الجماهير :**

للاعلام دوره الهام والمؤثر فى ادارة الكوارث والأزمات ٠ ويجب أن نسلم سلفا بأن من حق المواطن أن يعرف ، وأن يعلم الحقائق أولا بأول وأن الصدق منجاة مهما كانت الأمور مترديه والأنباء مزعجة ٠ وفى عصر أصبحت فيه وسائل الاتصال المرئية والمسموعة تنقل الينا الأحداث مـن أرجاء العالم عبر الأقمار الصناعية وقت وقوعها ، فان عمليات التعتيـم أو حجب الأنباء على المستوى المحلى تصبح ضربا من المخاطرة غير المحسوبة الغير مأمونة العاقبة ٠ ففى مثل هذه الأحوال يصبح الناس نهبا للشائعات والمبالغات والروايات المختلقة والانباء البعيدة عن الحقيقة ، مما يسهم فى خلق مناخ يسوده القلق ، وتضيع فيه الثقة ، ويصبح الناس فيه على غير يقين من أمورهم بما قد ينذر بأوخم العواقب ٠ وشغف الانسان بأن يعرف

الحقائق جزء من غريزته وتكوينه ، وحقه فى ذلك يجب أن يكفل فى ظل مناخ من الحرية . وفى المقابل علينا أن نسلم بحق السلطات المسئولة عن ادارة الأزمة فى تنظيم عملية الاخبار والاعلام عنها . والذين لديهم خبرة بمثل هذه المواقف يعلمون أننا فى كثير من الأحيان نكون فى مواجهة معادلة صعبة طرفيها : حق المواطن فى معرفة الحقائق كاملة ، وحق الجهات المسئولة فى معالجة الأنباء التى يمكن اذاعتها والسيطرة عليها بما يخدم أغراض الموقف والصالح العام .

لذلك فان العلاقة بين قيادة الأزمة فى موقع الأحداث وأجهزة الأعلام يجب أن تؤسس على درجة عالية من التفاهم والتنسيق وان تتسم بالحيطة والحذر معا . ولعله من أهم القرارات فور وقوع الأزمة اختيار المتحدث الرسمى الذى تكون مهمته بالدرجة الأولى تنظيم عملية الاعلام ووضع الحقائق أمام الرأى العام تلافيا لتناقض الأنباء والتصريحات وتعارضها اذا تركت الأمور دون تحديد . وهذا يتطلب أن يكون المتحدث الرسمى فى تعايش تام مع الأحداث وملما تماما بكل الحقائق ومجريات الأمور ، ودقيقا فى كل ما يصرح به وصادقا فيما يقول . ذلك ان اختلاف الحقائق التى يدلى بها عن تلك التى يلتقطها الناس بوسائلهم المختلفة يؤدى الى التشكيك فى مصداقيته ومصداقية الأجهزة الرسمية المسئولة عن ادارة الأزمة .

وفى الكوارث والأزمات - بصفة خاصة - يجب أن تعلن الحقائق بالسرعة الواجبة لمواجهة مناخ الغموض والقلق والانفعال الذى تولد فيه الشائعات وتتكاثر ، كما يجب الاعتراف بالأخطاء التي قد تحدث أثناء التعامل مع الأزمة ومعالجتها ، لأن تسربها وكشفها من جهات أخرى قد يصورها بأكثر مما هى عليه ويحمل على سوء الظن بالأجهزة الرسمية ، كما أن عدم الاعتراف بها يفقد الناس ثقتهم فى المسئولين . ويجب أن تكون لدى المتحدث الرسمى القدرة على معالجة المواقف الأزموية الصعبة ، مع ضبط النفس وعدم الانفعال مع المسئولين عن الاعلام الذين قد يتورطون فى نشر وقائع أو أنباء غير صحيحة أو ناقصة أو محرفة . ويقتضى الأمر أن يكون التوجه العام للمتحدث الرسمى هو نشر الحقيقة كاملة وصحيحة . وهذا يتطلب الدقة والوضوح فى اعداد التصريحات الرسمية ، وان تساير الأحداث، وان تلتزم أجهزة الاعلام باذاعتها ونشرها دون أى تعديلات قد تبعدها عن

الحقيقة أو تؤدى الى ايحاءات أو استنتاجات معينة تحيد بها عن جـــادة الصواب ٠

### الدروس المستفادة

لاتنتهى مهمة القائد بانتهاء الكارثة أو الأزمة أو السيطرة عليهـــا واحتوائها ، فعملية التقويم عنصر هام من عناصر ادارة الكوارث والأزمات٠ ويوجد معياران للتقويم : معيار الفاعلية ، وبموجبه نتأكد من تحقيق الهدف، وهو تمام السيطرة على الموقف واحتوائه٠ومعيار الكفاية ، وبموجبه لا نكتفى فقط بالتأكد من أن الهدف قد تحقق ، وانما نتأكـــد أيضا من كفاءة ادارة الأزمة ، وذلك من خلال :

١ ـ تقييم الأداء ، ومستوى الاتقان فى تنفيذ المهام والسيطرة علـى الأزمة ، والوقوف على الأخطاء والدروس المستفادة ٠

٢ ـ مدى الالتزام باقتصـــاديات التشـــغيل واستخدام الامكانات ، وحساب تكاليف العمليات ٠

٣ ـ حجم الخسائر المادية والبشرية ، والعائد الاقتصادى المترتب على نجاح مواجهة الأزمة واحتوائها ٠

٤ ـ حساب عنصر الزمن ، أى الوقت المستغرق فى انهاء الأزمة ٠

٥ ـ مدى رضاء الناس عن مستوى الأداء فى التعامل مع الأزمة٠

هذه اعتبارات هامة عند تقييم مدى كفاءة ادارة الكوارث والأزمات ٠ وبذلك نتحقق القيادة مما اذا كانت القرارات التى اتخذتها كانت سديدة أو كانت تنقصها نواح فنية أو تكتيكية أو ادارية أو مالية يكشف عنها التنفيذ مما يستوجب مراجعتها أو تعـــديلها ٠ ونسترعى الانتباه الى أنه من الخطأ محاولة تقييم ادارة الكوارث والأزمات من خارج المنظمة أو الجهاز الذى يتولى هذه المهمة ، وبدون الالمام العام بجميع العوامل والمتغيرات الداخلية والخارجية المتدخلة فى الموقف ، والوقـــوف على الاتجاهات والتيارات والقوى المؤثرة فيها ، ذلك أن اكتمال هذه الصورة عامل أســـاسى للتقييم الموضوعى ٠

# الباب الثالث

# العملية الإدارية

## مقدمة

نتناول في هذا الباب العملية الادارية كدورة نشاط متكاملة • وقد تناول الفصل الاول موضوع التخطيط ورسم السياسة العامة ، على اساس ان التخطيط هو الذى يجعل العملية الادارية هادفة وموجهة الى غرض ممكن التحقيق •

والعملية الادارية تخرج الى حيز الواقع فى اطار تنظيم شامل • وتتوقف فاعليتها على كفاية الافراد الذين يضمهم التنظيم ، مثلما تتوقف على شخصية التنظيم نفسه ، وعلى البيئة التى يتفاعل معها ، وقد تعرض الفصل الثانى لهذا الموضوع الحيوى . اى موضوع التنظيم •

وانصرف الاهتمام فى الفصل الثالث الى القيادة الادارية • باعتبارها فى مقدمة القوى الفعالة المؤثرة فى حياة المنظمة ، وفى مدى ارتباطها بالهدف وتحركها فى اتجاهه ، وعلى اساس الدور الحيوى الذى تؤديه القيادة فى تنمية المجتمع وتطويره •

واتخاذ القرارات هو صلب عمل القادة • وبقدر ما تكون القرارات رشيدة ومعبرة عن افضل البدائل التى تتوخى افضل السبل لتحقيق الهدف بقدر ما تكون الادارة الناجحة • وقد تناول الفصل الرابع موضوع اتخاذ القرارات •

وفى الفصل الخامس قدمنا موضوع الاتصالات الادارية • والاتصالات هى عصب حياة المنظمة وهى قلب الادارة النابض ، فهى التى تدفع النشاط والحيوية فى اطرافها ، وبدونها تبقى القرارات والمعلومات فى حالة جمود وتتوقف العملية الادارية تماما •

وتعرض الفصل السادس لموضوع الرقابة باعتبارها الوسيلة التى عن طريقها تتحقق القيادة مما اذا كانت العملية الادارية قد حققت اهدافها باعلى قدر من الكفاية وباقل جهد ووقت وتكلفة وذلك فى ضوء مفهومها الجديد الذى ينصرف الى الرقابة الايجابية البناءة •

# الفصل الأول

## التخطيط

يتحدث العلماء الآن عن علم جديد اسمه « علم المستقبل Futurelogy" يقوم على اساسه التخطيط العلمى لحياة ومستقبل المجتمع خلال اطار زمنى يمتد مداه الى عشر وعشرين سنة قادمة ·

والتخطيط يعنى أن نتجه ، فى حدود مجال الاختيار المتاح ، الى التفكير فى المستقبل ونحاول تشكيله بالصورة التى توافق امالنا وتطلعاتنا · وليس الغرض من التخطيط التنبؤ ولكنه التشكيل ، تشكيل الحياة بالصورة التى نريدها مستقبلا بطريقة مثلى · والتخطيط بذلك يسبق اى عمل تنفيذى ، وهو الذى يحدد نوع هذا العمل وأسلوبه ومداه ·

وقد مرت قرون عديدة اتصفت بسلبية التخطيط ، الذى كان يهدف أساسا الى التخلص من رقابة الدولة ، على اعتقاد أن الأمور وأوجه النشـــاط متى تركت حرة دون تدخل الدولة ستسير على ما يرام • على أن تزايد حـــاجات المواطنين الى خدمات الدولة ، ورغبة الحكومات فى اتاحة فرص أفضـــل للحياة ، ومواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية المعمرة ، وتحقيق مجتمع الرفاهية ، قد أدى الى تغيير شامل فى وظائف الادارة العامة بالدولة • هذا التغيير أصبح يتضمن فى العصر الحديث مسئولية الدولة عن تحقيق مجموعة كاملة من الأهداف المترابطة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والحضارية ، محكومة بالتخطيط العلمى الذى يتوخى استخدام جميع الموارد والامكانات المتاحة بطريقة علمية وانسانية •

وهذا يعنى أن التخطيط ليس عملا تجريديا يتم بعيدا عن واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية للافراد والجماعات والمنظمات • انه يتم داخـــل تركيبات الحياة نفسها • ذلك لأن التحول والتغيير الذى يهدف اليه التخطيط هو تعبير عن الحاجات والرغبات والمشاكل الجماعية التى تهم جمـــاعات المواطنين سواء عبرت عنها ، أو حددتها القيـــادة السياسية الواعية فى نظرتها لتشكيل مستقبل البلاد •

وقد أصبحت الشعوب الآن مستعدة لقبول التخطيط كأسلوب فى الحياة، ومستعدة للتحرك فى اتجاه ما يسمى بالتخطيط الايجابى • وهذا يقدم الدليل على رغبتها فى تحديد طريق واضح ومنهج مدروس للحياة يترك القليل - فيما يتعلق بالضروريات - لعبث الأقدار وفعل الحظ •

وخلف هذا التغيير المرموق فى اتجاهات الجماهير ، توجد حقيقـــة مؤكدة وهى أن عدم التخطيط أصبح باهظ التكلفة • وقد خبرت كثير من البلاد عددا من التجارب التى أثبتت أن الأمانى والأحلام وحدها لا يمكن أن تخرج الى نطاق الواقع أو أن تحقق نفسها بنفسها ، وهكذا ظهر التخطيط وتطـــور نتيجة احتياجات ملحة • وليس من شك فى أن أى دولة لا تقدر فى المـــدى الطويل على تبديد أموالها فى مشاريع مشكوك فى صلاحيتها ، أو الانفـــاق على احتياجات غير أساسية أو غير مدروسة •

وقد أصبح التخطيط أحد الوظائف الهامة للحكومة ، وهو فى مقـــدمة وسائلها لاحداث التغيير والتطوير فى المجتمع ، والواقع أن الحـــكومات فى الدول النامية - بعد أن احيت الأمل فى نفوس الجماهير وحركت فيهم مختلف

الأمانى والتطلعات - لم تعد حـرة فى أن تخطط أو لا تخطط ، وانما هى مضطرة للتخطيط لا لأنه الطريقة الموضوعية لملاقاة الأهداف وتحقيق التنمية والتغلب على مشكلات العصر ، وانما كذلك لأن الجماهير لم تعد تسمح بأن تترك أمورها للحظ والقدر ، أو أن تهمل مصالحها أو أن تعيش فى غير يقين من المستقبل ومن ثم أصبحت الجماهير قوى ضاغطة على الحكومة فى اتجاه مستمر نحو التخطيط .

ان أى حكومة حديثة لم يعد يمكنها أن تتحمل الخسائر الاقتصـادية والاجتماعية والسياسية التى يمكن أن تنتج عن السير وراء المذهب الحر . ومن ثم فان التخطيط لم يعد منهاجا ضروريا لتحقيق الأهداف وأسلوبا عمليا وانسانيا للحياة فحسب ، وانما هو الآن أمر ضرورى ليبقى ويستمر .

**ماهية التخطيط :**

ان العصر الذى نعيش فيه قد جعل من « التخطيط » كلمة سحرية . ومن النادر أن يدور حديث الآن عن السياسة أو الاقتصاد أو الأحـوال الاجتماعية أو الادارة دون أن يذكر التخطيط . ومن هنـا دعت الضرورة الى تحديد مفهوم التخطيط ومحاولة وضع نظرية ثابتة وعملية له .

ولكى نوضح ما يعنيه التخطيط من طريق الاستبعاد نقـول انه ليس مذهبا جديدا يعتنقه رجال السياسة والاداريون . وهو أيضا لا يمثل سـلطة رابعة أو وظيفة رابعة يمكن اضافتها الى السـلطات أو الوظائف الثـلاث الموجودة فى الدولة بنص الدستور . كما أنه لا يعنى مجموعة محدودة من المعارف يمكن استيعابها أو استعمالها .

ان التخطيط فى صورته الايجابية يعنى ، فى المقام الأول ، منهج أو مدخل لحل المشكلات الاجتماعية والاقتصادية . وهذا المنهج لكى يكون فعالا ومجديا يلزم أن يكون مفهوما ومقبولا من رجال السياسة والمنفذين . وهو يعنى ، الى جانب هذا ، عملية يشترط لنجاحها وجود مخططين متخصصين أحسن تدريبهم . ولديهم الامكانات المالية اللازمة ، ويمتازون بنفاذ البصـيرة والحيوية ، وموجهين بالصالح العام .

**ويقول فايول : « ان التخطيط فى الواقع يعنى التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل » ٠**

**ويعرف التخطيط فى أوسع معانيه بانه التدبير الذى يرمى الى مواجهة المستقبل بخطط مصممة سلفا لتحقيق اهداف محددة فى اطار زمنى محدد ٠ بهذا المعنى يكون التخطيط ظاهرة اجتماعية عامة تشمل المشروعات العامة والمشروعات الخاصة وحياة الافراد الخاصة ايضا ٠ ولا ينعدم التخطيط الا فى المجتمعات البدائية التى تعتمد اعتمادا كليا على العادات والتقاليد ٠**

**وفى راى اخر ان التخطيط هو مجموعة النشاط والترتيبات والعمليات اللازمة لاعداد واتخاذ القرارات المتصلة بتحقيق اهداف محددة وفقا لطريقة مثلى ٠ وان التخطيط القومى هو مجموعة التنظيمات والترتيبات التى اختيرت لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى يحددها المجتمع ويتطلع الى انجازها خلال فترة محددة سلفا ٠**

ويقرر الخبيران جيولوك وبولوك أن الخطة القومية تمثل برنامجا زمنيا لعمل صمم على أساس منطقى متفق عليه رسميا ٠ وهذا البرنامج يشمل كل اعمال الحكومة الاجتماعية والاقتصادية ، والخدمات الاقتصادية والاجتماعية التى يؤديها القطاع العام ، مبينا حدود التصرف التى يمارسها أولئك الذين يعملون فى القطاع الخاص ، ويكون هذا البرنامج لمدة عام أو اكثر حيث يتجه كاملا الى تحقيق أهداف محددة تتعلق بالدخل القومى والمدخرات القومية والفردية وتوزيع العمل للصالح العام ٠

وينبنى على التعاريف السابقة بالنسبة للخطة القومية ما ياتى : -

١ - قيام أهداف يتم تحديدها فعلا ٠
٢ - أن هذه الأهداف تمثل اهداف المجتمع كله ٠
٣ - وباعتبارها أهدافا عامة فان تحديدها يتم مركزيا ٠
٤ - ويترتب على هذا أن التنسيق بين الأهداف المختلفة للقطاعات وبينها وبين الأهداف العامة للمجتمع أمر حيوى فى مفهوم التخطيط القومى الشامل ٠
٥ - ان الخطة القومية لا تهتم فقط بما يمكن تحقيقه ، ولكنها تهتم أيضا بوسائل وطرق تحقيق الأهداف وبمتابعة التنفيذ ٠
٦ - ان التخطيط عملية مستمرة وديناميكية ٠

ونخلص مما تقدم بأن التخطيط أسلوب علمى وعملى للربط بين الأهداف والوسائل المستخدمة لتحقيقها ، ورسم معالم الطريق الذى يحدد جميع السياسات والقرارات وكيفية تنفيذها ، مع محاولة التحكم فى الأحداث عن طريق اتباع سياسات مدروسة محددة الأهداف والنتائج ·

والتخطيط القومى أسلوب فى التفكير قبل أن يكون مشروعات · ومن ثم فهو أداة للتنظيم الشامل لموارد المجتمع ، وعملية مواءمة بين الحاجات وبين الانتاج · وهو بذلك عملية انسانية هدفها اسعاد المواطن ورفع مستواه وتحقيق مجتمع الرفاهية ·

**الخطة :**

**الخطة هى الطريقة المثلى لتحقيق هدف معين · وهى تتضمن القرارات المتعلقة بتحقيق الهدف وطريقة التنفيذ ومراحله الزمنية ·**

وبالنسبة للخطة القومية ، فهى تشمل جميع النواحى المتعلقة بالتطور الاقتصادى والاجتماعى وتحاول أن تنسق بينها تنسيقا يضمن السير قدما بالتنمية الشاملة نحو الأهداف المتوخاة ·

واطار الخطة ـ كما يستفاد من اسمه ـ يحيط بالصورة الاقتصادية من جميع نواحيها ، ويشمل خطوطها العريضة وتفاصيلها الدقيقة · فهو يظهر ويحدد الانتاج الذى يبدأ به العام والانتاج المستهدف فى نهاية العام · وهو يظهر الدخل الذى سيتولد عن هذا الانتاج وطريقة توزيعه ، ويقدر الاستثمارات التى يجب أن نستثمرها لتحقيق أهداف الدخل والانتاج ، ثم يقترح طريقة توزيع الدخل الكلي بين الادخار اللازم لتمويل استثماراتنا وبين الاستهلاك اللازم للفرد والجماعة ، ويظهر عدد العاملين بالدولة واجورهم والزيادة المستهدفة نتيجة لفرص العمل الجديدة التى ستتاح خلال العام ·

ويحيط اطار الخطة بميزانية الدولة وبتعاملها الاقتصادى مع الخارج· وأخيرا ينسق بين كل هذه العناصر فى ميزانية فرضية ، تهدف الى ضمان التوازن والتكامل بين جميع العناصر الاقتصادية ، والسير بها جميعا فى خطة موحدة نحو تحقيق الأهداف القومية (١) ·

---

(١) عبد المنعم القيسونى : « الوثائق الاقتصادية الرئيسية ، اطار الخطة » ( الاهرام ، ١٩٦٧/٤/١١ ) ، ص ٧ ـ ٨ ·

**الأهداف**

**الهدف هو الغرض أو الغاية التى يراد تحقيقها . وهو بذلك يمثل حقيقة وواقعا يرجى الوصول اليه · ويتحدد الهدف فى القانون او القرار المنشىء للمنظمة · وقد يتحدد بمعرفة القيادة السياسية او القيادة الادارية · وترتبط المنظمة بهدفها وتوجه اليه كل نشاطها ويتوقف هذا النشاط عند تحقيق الهدف كاملا أو العدول عنه ·**

والأهداف اما بعيدة المدى ( مداها اكثر من سنة عادة ) ، واما قصيرة المدى ( أقل من سنة ) ، وهى اما أهداف أساسية تتوخاها المنظمة كلها ، أو أهداف فرعية أو تشغيلية يتوخاها كل قسم وكل ادارة · كذلك هناك أهداف نهائية وهى التى تسعى اليها المنظمة أساسا ، وأهداف وسيطة وهى التى تساعد على تحقيق الهدف النهائى ، فالتدريب أو التعليم ليس هدفا نهائيا فى أى منظمة وان كان هدفا وسيطا من حيث اسهامه فى تحقيق الهدف النهائى ·

ويلزم أن تتوفر فى الهدف الاعتبارات الآتية :

١ ـ أن يكون مشروعا ، ومتفقا مع الاتجاهات العامة ، والقيم التى يتمثل بها المجتمع ·

٢ ـ أن يكون مقبولا لدى العاملين بالمنظمة ، وأن يتلاءم مع أهدافهم الشخصية وأن يشعروا بالارتباط به حتى يتحقق تعاونهم المستمر فى العمل على تحقيقه ·

٣ ـ أن يكون واضحا ومعلوما لدى جميع العاملين فى مختلف المستويات التنظيمية ·

٤ ـ أن يكون واقعيا لا خياليا · بمعنى أن يكون قابلا للتحقيق وفى حدود القدرات والطاقات والامكانات المتاحة ·

**السياسات :**

اذا كان الهدف يمثل الغاية المنشودة من العمل أو النشاط ، فالسياسات تمثل مجموعة القواعد والنظم والتعليمات التى تحكم التصرفات وأوجه النشاط الموصل الى الهدف · فبينما الهدف يوضح ما نريد أن نحققه ، توضح السياسة كيفية التنفيذ · وعلى هذا الأساس تعرف السياسة بأنها :

**مجموعة القواعد والنظم التى تحكم سير العمل ، والمحددة سلفا بمعرفة الادارة ، والتى يسترشد بها العاملون فى المستويات المختلفةفى كافة القرارات والتصرفات المتعلقة بتحقيق الأهداف .**

ويعرف ديفز السياسة بأنها تعنى بصفة أساسية تعبير صريح أو ضمنى عن المبادىء والقواعد التى وضعتها القيادة التنفيذية لتسترشد بها المنظمة، ولضبط الفكر والعمل بها (١) .

ويستفاد من التعريفين السابقين أن السياسات تمثـل القرارات أو القواعد التى تحدد سير العمل وتضبط التصرفات والأعمال داخل المنظمـة . فاذا كانت السياسات متعلقة بأهداف عامة فانها تصبح سياسات عامة .

ومن ناحية اخرى فان كل قرار تتخذه الادارة يمكن أن يعتبر سـياسة واجبة الاتباع فى الحالات المماثلة مسـتقبلا . فالمدير الذى يصدر قرارا بمجازاة موظف بسبب اهمال معين ، انما يرسـم سياسة تطبق على باقى الموظفين فى الحالات المماثلة ما بقيت العوامل المتداخلة فى الموقف متساوية. ومن هنا يصدق القول بأن « كل ادارى سياسى » على أساس دوره فى رسم سياسة العمل من خلال دوره فى اتخاذ القرارات .

وباعتبار السياسة مجموعة القواعد الحاكمة داخل المنظمة فهى تحقق المزايا الآتية :

١ ـ توضيح الأفعال وما يمكن أن تكون عليه التصرفات ، وتحـديد منهاج العمـل .

٢ ـ اعفاء المديرين من التدخل المستمر لإتخاذ قرارات أو شرح ما يجب أن يتبع . ذلك أنه متى وضعت القاعدة أصبحت سياسة واجبة الاتباع .

٣ ـ ايجاد اتفاق عام ووحدة اتجاه فيما يتعلق بالتصرفات والبت فى المشاكل .

٤ ـ ربط النشاط بالأهداف بما يؤدى الى تنسيق الجهود المختلفة .

---

1. Ralph Davis: The Fundamental of Top Management (N.Y.: Harper and Brothers, 1952), p. 6.

**اهمية التخطيط :**

التخطيط هو الذى يرسم صورة العمل فى شتى المجالات ويحدد مساره٠ وبدون التخطيط تصبح الأمور متروكة للقدر أو العمل العشوائى غير الهادف ومن أهم مزايا التخطيط :

١ ـ أنه يحمل على أعمال الفكر واتباع الطريقة العلمية لاكتشـــاف المشكلات ودراستها ومحاولة حلها قبل تفاقمها ٠

٢ ـ التخطيط يؤدى الى تحديد أهداف واضحة للعمل ٠

٣ ـ العمل فى اطار خطة عمل هادف ٠ وهو بذلك نشاط ذو معنى بالنسبة للعاملين ٠ وهذا يساعد على تحقيق رضاهم وزيادة انتاجهم ٠

٤ ـ يحدد التخطيط مراحل العمل ، والخطوات التى تتبع ، والطريق الذى يسلكه العاملون ٠ وهو بذلك يساعد على تحقيق الأهداف ٠

٥ ـ يهتم التخطيط بتوفير امكانات العمل ، وسبل الحصول عليها ٠ والتنسيق بين جميع الأعمال وأوجه النشاط المتعلق بالهدف ٠

٦ ـ التخطيط يحقق الرقابة ـ الداخلية والخارجية ـ على التنفيــذ ويسهل متابعته والوقوف على المشكلات التى تعترضه والتـــدخل أولا بأول لحلها ٠

٧ ـ التخطيط يحقق الأمن النفسى للافراد والجمـــاعات ٠ ففى ظل التخطيط يطمئن الجميع الى أن الأمور التى تهمهم قد حسب حسابها وأعدت عدتها ٠

**اهمية التخطيط للتنمية القومية :**

تعرضنا لأهمية التخطيط كأسلوب للعمل بصفة عامة ٠ ويهمنا هنا أن نحدد أهم الاعتبارات التى تدعو الى أسلوب التخطيط لتحقيق التنمية القومية هذه الاعتبارات نجملها فيما يلى (١) :

١ ـ التنمية غير المخططة نتائجها غير مؤكدة ٠

---

(١) للتوسع فى هذا الموضوع ، انظر ، حسين عمر : التخطيط فى المجتمـــع الاشتراكى ، ( القاهرة : دار الكرنك للنشر والطباعة ، ١٩٦٣ ) ، ص ٢١ ـ ٢٧ ٠

٢ - التنمية غير المخططة قد تفضى الى الضياع الاقتصادى .
٣ - التنمية غير المخططة لا تحقق النمو المتوازن للاقتصاد القومى .
٤ - التنمية غير المخططة تعزف عن بعض مشروعات التنمية الأساسية.
٥ - التنمية غير المخططة لا تضمن اختيار مشروعات التنمية .
٦ - التنمية غير المخططة لا تضمن معدلات النمو المتطلبة .
٧ - التنمية غير المخططة لا تحقق العدالة الاجتماعية .

**بعض أنواع التخطيط :**

١ - الخطة القومية الشاملة :

وتهدف الى تحقيق أهداف التنمية فى جميع القطاعات القومية سواء الاقتصادية أو الاجتماعية أو الحضارية والثقافية . وغايتها رفع مستوى المعيشة واحداث النهضة الشاملة فى جميع نواحى الحياة بالمجتمع .

٢ - الخطة الاقليمية أو المحلية :

وتهدف الى تنمية منطقة معينة أو مجتمع محلى معين . وتهتم عادة بمشكلات المحافظات أو الولايات او المدن والمحليات وتطويرها ، ومن أمثلتها المشروعات الخاصة بتعمير الوادى الجديد ومديرية التحرير وسيناء .

ويأخذ التخطيط الاقليمى فى اعتباره مسائل السكان ، ومناطق الثروة الزراعية ، والثروة المعدنية ، والثروة المائية ، ومصادر القوى المختلفة ، واستصلاح واستثمار الصحارى والغابات ، والمناطق الصناعية ، وشبكة المواصلات ، وتخطيط المدن والمرور بها ، والمناطق السياحية والأثرية ، ومناطق الاصطياف والمشتى والموانى المائية والجوية .. وما اليها .

٣ - خطة القطاع :

وتهدف الى تحقيق أهداف قطاع معين من قطاعات الانتاج أو الخدمات، مثل الصناعة أو الزراعة ، أو السياحة أو الأمن أو الصحة أو التعليم .

وتلجأ بعض الدول الى تخطيط قطاع معين مثل خطة الصناعة أو خطة الزراعة ، ومحاولة تحديد اثر تطور هذا القطاع على الخطة الشاملة . كما لو كان المطلوب هو مقارنة الدخل الناتج من الصناعة بغيره فى القطاعات الأخرى ، ومعرفة أثر الصناعة بالنسبة لعملية التنمية القومية . وهذا النوع من الخطط يقوم بوضعه القطاع المختص عادة .

**الاعتبارات الهامة عند وضع الخطة :**

١ ـ تحديد المبادىء والفلسفات والقيم والعقائد والاتجاهات القومية التى يتم على أساسها وضع الخطة وسير التنفيذ · فمثلا قد يرى اتباع الفلسفة الاشتراكية التى تعترف بالملكية الخاصة فى حدود معينة ، والتى تهتم بالاستغلال الكامل للطاقة البشرية ·

٢ ـ تحديد الأهداف : تهتم الخطة باكتشاف الأهداف وتوضيحها وتحديد الأولويات بينها ، وتقسيمها فى حدود الامكانات وفى ظل الظروف القائمة الى أهداف بعيدة المدى أو متوسطة أو قصيرة المدى · وتحديد الأهداف يتطلب بالضرورة الدراسة التامة الكاملة والمفصلة للاقتصاد القومى ، بحيث يصبح المخطط على علم ومعرفة بالواقع ، مع التنبيه لمدى استمرار الأهداف واستقرارها فى ظل أحوال التغيير الاجتماعى الجارى · وهذا يفرض مرونة الخطة بحيث تساير مقتضيات التغيير ·

٣ ـ اصدار القوانين الجديدة وتعديل القوانين القائمة بما يهىء الجو المناسب لتؤتى الفلسفات والمبادىء والقيم والعقائد المتفق عليها ثمارها ، ولكى يتسنى تنفيذ الخطة وتحقيق أهدافها ·

٤ ـ تحديد السياسات التى ترتكز على الأهداف العامة ،و تصنيف هذه السياسات بحسب نوعية الأهداف الى سياسة صناعية وسياسة زراعية وسياسة للتجارة الخارجية ·· الخ · وبالرغم من أن السياسات تتصف بالعمومية الا أنه يلزم توضيحها بدقة بحيث تكون مفهومة لدى جميع العاملين وطوائف الشعب المختلفة ·

٥ ـ ترجمة السياسات الى برامج ومشروعات يتم تحديدها فى ضوء الموارد المتاحة وفى حدود امكانات التنفيذ وذلك عن طريق التعاون بين الجهاز المركزى للتخطيط وبين المخططين فى القطاعات المختلفة · ووضع البرامج الزمنية أى ترتيب الأعمال المطلوب القيام بها ترتيبا زمنيا مع ربطها ببعضها·

٦ ـ مراعات التنسيق والتكامل بين مشروعات الأنشطة والقطاعات المختلفة · بمعنى ألا يكون هناك تعارض أو ازدواج بين المشروعات فى

القطاعات المختلفة . وألا تعطى أهمية أو عناية أكثر من اللازم لبعض القطاعات أو الأنشطة على حساب غيرها ، لأن هذا كثيرا ما يعوق النمو المستمر وظهور اختناقات فى القطاعات المهملة تحول دون التقدم الممكن حدوثه حتى فى القطاعات المحظوظة .

٧ ـ توفير الامكانيات وتهيئة المناخ المناسب للتنفيذ . وهذا يتطلب : ـ

( أ ) التوعية الضرورية بالخطة سواء للجمهور أو للعاملين .

( ب ) توفير الموارد المالية والطبيعية اللازمة. وتشمل الاعتمادات المالية ورءوس الاموال والموارد الاولية والمواد الخام . ويلاحظ ان الخطة تعتمد على كل من الميزانية العامة التى تعد فى ذاتها نوعا من التخطيط قصير المدى. والميزانية النقدية وقوامها النقد الاجنبى أو « العملة الصعبة » (١) .

( جـ ) توفير العناصر البشرية واعدادها وتنميتها . فالافراد هم اهم

---

(١) الميزانية كالخطة تحتاج الى تخطيط مدروس . ولكن تختلف الميزانية عن الخطة من حيث أن الاخيرة تتضمن النظر الى استهداف نتائج محدودة بدراسة طرق كثيرة يمكن لكل منها أن يحقق هذه النتائج ، وذلك بقصد اختيار احداها تسير بمقتضاها الميزانية ( والخطط السنوية ) لتحقيق ما استهدف . وبذلك فانه بينما دور الميزانية فى تحديد الاهداف متواضع فانها تلعب الدور الاكبر عند اتخاذ قرار اختيار طريقة الخطة النهائية ، وكذلك عند تنفيذ الخطة المقررة عن طريق الاعتمادات التى تتضمنها الميزانية.

كذلك تختلف الميزانية عن الخطة من حيث أن عدد المشتركين فى وضع الخطة أكبر نظرا لشمولها للقطاعين العام والخاص ونظرا لانها تحتاج الى دراسات أوسع وأعمق ، ومن حيث كون الميزانية سنوية بينما الخطة الشاملة ـ خلاف الخطط السنوية ـ توضع لعدد من السنين . فبينما المخطط ينظر الى أجل طويل نسبيا مثل خمس أو سبع أو عشر سنوات ، فان واضع الميزانية يحاول ترجمة الخطة الى ميزانيات سنوية يبدأ فى اعداد كل منها قبل بدء تنفيذها بشهور قليلة .

هذا ويلاحظ ضرورة تطابق الميزانية والخطة السنوية من حيث المشروعات والبرامج والاهداف الخاصة بالقطاع العام . اذ أن الميزانية تعكس الناحية التمويلية لهذه المشروعات والبرامج ، فضلا عن تضمينها السياسات المالية والضرائبية اللازمة للتأثير فى توجيه نشاط القطاع الخاص وقراراته ، حتى يتم تنفيذ الخطة كما هو مقرر لها وبالتالى تحقيق كل أهدافها .

أحمد حافظ الجعوينى : « التخطيط الشامل للاقتصاد القومى » ، ( القاهرة . معهد الادارة العامة ، برنامج المديرين العامين ، الدورة الاولى ، ١٩٦٥ ) ، ص ٣ .

عنـــاصر الخطة ويتطلب التخطيط توفير الأعـــداد الضرورية من الفنيين والمتخصصين والعمـــال المهرة وتدريبهم وتنميتهم . الى جانب المنفـــذين والاداريين **الأكفاء** ٠

( د ) توفير الأجهزة الادارية الصالحة : وهذا يستدعى دراسة الأجهزة القائمة واعادة تنظيمها بحيث توزع الاختصاصات والواجبات على أفضـل وجه ، وتزويدها بوحدات للتخطيط ٠

## طرق وضع الخطـــة (١) :

من المسائل الرئيسية فى تصميم الخطة اختيار الطريقة التى تتبع فى وضع المقترح النهائى أو المقترحات النهائية التى تعرض على ممثلى الشعب والسلطات العليا لاستصدار قانون الخطة الذى بموجبه تسير البلاد لعدد من السنين المقبلة ٠

ويمكن تحديد ثلاث طرق لوضع الخطة هى :

١ ـ طريقة الخطة المفتوحة « "Open End Plan Method" :

فى حالة اتبـــاع طريقة الخطة المفتـــوحة يسمـــح لكل جهة بالتقدم بالمشروعات التى ترى تنفيذها طالبة تخصيص مبالغ الاستثمارات اللازمة بدون التقيد بحد أقصى للمبلغ الاجمالى المطالب به ٠ وتتناسب هذه الطريقة مـــع ظروف بعض الدول التى لا تواجه مشكلة فى النقد الأجنبى كالكويت وقطـر وليبيا ٠ ولكن يجب فى كل الأحوال أن يتم عرض المشروعات المطلوب تنفيذها وفقا لأولويات محـــددة معاييرها حتى يمكن لجهـــاز التخطيط المركزى أو السلطات العليا تأجيل بعض المشروعات لخطط تالية أو الغاء ما يتقرر الغاؤه فى حدود الأولويات الموضوعة ٠ ويعاب على هذه الطريقة أن عملية اختيار مشروعات الخطة من بين المشروعات المعروضة يتم بمعرفة جهات أخرى خلاف جهات التنفيذ ، مما يخشى معه أن تكون المشروعات التى وقع عليها الاختيار غير متناسقة ومتكاملة من حيث التنفيذ ٠ فضلا عن أن هذه الطريقة لا تتلاءم مع ظروف الكثير من الدول المتخلفة التى تشكو من قلة الموارد الاستثمارية وصعوبة توفير امكانات التنفيذ ٠

---

(١) انظر : أحمد حافظ الجعوينى ، المرجع السابق ٠ ص ١١ ـ ١٣ ٠

٢ – طريقة الخطة المخصصة مبالغها سلفا "Allotment plan Method" :

نظرا لندرة الموارد الاستثمارية فان هذه الموارد يتم توزيعها علـى القطاعات والأنشطة المختلفة وفقا للاهمية النسبية المقدرة لها فى الخطة . وعلى كل قطاع ونشاط اقتراح المشروعات التى تحقق الأهداف المقررة أو اكبر نسبة منها ما أمكن . وميزة هذه الطريقة انها تضطر جهات التنفيذ الى الحد من مطالبها الاستثمارية وضغطها فى المشروعات الضرورية . مما يســاعد على تحقيق الأهداف بأقل تضحية ممكنة . ولكن يعاب على هذه الطـريقة انها غالبا ما تعطى بعض القطاعات أو الأنشطة اعتمادات استثمارية اكثـر أو أقل مما هى فى حاجة اليه فعلا نتيجة لخطأ تقدير الجهاز المركزى للتخطيط لعدم المامه التام بكافة العوامل التى يجب اخذها فى الحسبان لدى تقــرير التوزيع .

٣ – طريقة الخطط البديلة « "Alternative Plan Method" :

لعلاج عيوب الطريقتين سالفتى الذكر ، يطلب من جهات التنفيذ التقدم بعدة بدائل تخطيطية معينة كل منها فى حدود مبلغ اجمالى معين ، أو تهدف كل منها لتحقيق حجم محدد من الانتاج أو الدخل أو العمالة . ويقوم الجهاز المركزى للتخطيط باختيار بديل أو أكثر منها وفقا للاهداف العامة والأهمية النسبية المقررة لكل قطاع ونشاط وفى حدود امكانات التنفيذ والتسهيلات الأجنبية المتوقعة .

وميزة هذا الأسلوب التخطيطى وجود أكثر من بديل أمام الجهاز المركزى للتخطيط لاتخاذ قراره النهائى ، مما يقلل عملية الرجوع الى جهات التنفيذ أثناء فترة تجميع الخطة أو الخطط النهائية ووضعها فى الشكل المقترح النهائى . فضــلا عن أن هذه الطريقة تتطلب أن تحدد جهات التنفيذ رأيها بالنســبة لأولوية وأفضلية بعض المشروعات على غيرها ، كما أن هذا الأسلوب يحافظ على تناسق وتكامل المشروعات المقترحة فى كل بديل .

ولا يقف الأمر عند قيام التخطيط باختيار بديل من كل قطاع ، بل من الأفضل أن يقوم الجهــاز باختيار أكثــر من بديل حتى يمكنه عمل بدائل تخطيطية قومية تدرس دراسة كاملة من حيث الأعباء التى يتطلبها كل بديل، وذلك لعرضها على الهيئة التشريعية الممثلة للشعب لتقرر أى بديل تخطيطى

قومى تختار ، وذلك فى ضوء معدلات التنمية التى سيحققها كل بديل ، ومقدار التضحيات اللازمة لتنفيذه ٠

وبذلك يمكن القول بأن الأخذ بطريقة الخطط البديلة على مستوى جهات التنفيذ وعلى مستوى الجهاز المركزى للتخطيط يحقق كلا من :

١ - مزايا معيار الكفاية « "Efficiency criterion" » ٠ اذ أن تقديم بدائل مختلفة من جانب جهات التنفيذ يسبقه اجراء مفاضلات بين المشروعات المختلفة من حيث الكفاية الفنية والانتاجية والاقتصادية لكل مشروع ٠

٢ - مزايا معيار القيمة "Value criterion" ٠ اذ يتم تقديم بدائل جهاز التخطيط المركزى للهيئة التشريعية مشفوعة بالتضحيات اللازمة لكل منها فى شكل زيادة فى حجم المدخرات المحلية وفى ضرائب جديدة ، أو زيادة معدلات الضرائب الحالية ، أو فى ضغط للاستهلاك وتدخل فى طريقة تسويق بعض المنتجات ، أو غير ذلك من سياسات يرى الجهاز المركزى للتخطيط التقدم بها ليضمن سلامة تنفيذ الخطة ويتأكد من امكانية تحقيق أهدافها ٠

## مراحل وضع الخطـــة :

يتم التخطيط فى أربع مراحل يختلف دور الادارة فى كل منها ٠ وهـذه المراحل هى الاعداد والاقرار والتنفيذ والمتابعة ٠

### ١ - مرحلة الاعداد :

تعد الهيئة المختصة بالتخطيط التوجيهات الأساسية والأهداف المراد الوصول اليها من تحقيق خطة التنمية وترسلها الى الوزارات والمنظمات والمؤسسات والهيئات المختلفة ٠ وهذه تقوم باعداد مقترحاتها وتحديد النطاق الزمنى لكل مشروع على أساس الموارد المادية والبشرية الموجودة ، وفى ضوء البيانات والاحصاءات المختلفة التى تتصل بكل مشروع ٠

وتوجد ناحية معنوية هامة وهى وجوب اشتراك الأشخاص المنفذين للخطة فى أعدادها حتى يكونوا أكثر اهتماما بالمشروع والعمل على نجاحه ،

وحتى تكون الخطة واقعية ولا تتعثر أو تكون بعيدة عن تحقيق مطالب الشعب. وتبدو أهمية الادارة فى هذه المرحلة اذ أنها تقوم باعداد البيانات والاحصاءات والمعلومات وتضع نصب أعينها التجارب السابقة وأسباب نجاحها أو فشلها.

## ٢ - اقرار الخطــة :

بعد اعداد المشروعات لمختلف القطاعات تجمع فى صورة خطة شاملة للدولة . ويحدد نطاقها الزمنى وأولوية المشروعات التى سوف تنفذ . ثم تعرض على السلطة المختصة باعتمادها ، ومهمتها البحث عما اذا كانت الخطة التى تم اعدادها تتفق مع الأهداف السياسية والاجتمــاعية والاقتصادية والحربية للدولة أم لا ، ومدى تاثيرها على القيم الايديولوجية السائدة فى المجتمع .

وفى حالة اقرارها من هذه السلطة ترسل الى الجهات المختصة للبدء فى التنفيذ وفى حالة عدم الموافقة يعاد البحث من جديد على أساس التوصيات والأهداف التى يراد تحقيقها . ولا يكون للادارة دور فى هذه المرحلة .

## ٣ - التنفيــذ :

بعد اقرار الخطة تتخذ الاجراءات لوضعها موضع التنفيذ . ويقــوم جهاز التخطيط بالاشتراك مع الجهات التنفيذية باعداد الصور الرقمية التفصيلية على جميع المستويات ، وتوصيل هذه الصــــورة الى كل عامل حتى تكون مسئولية كل فرد فى تنفيذ الخطة واضحة تماما .

ويلزم التاكد من فهم المواطنين لمشروعات الخطة ووسائل تنفيــذها ، حتى يسهم كل منهم عن اقتناع وايمان فى تنفيذها وتحقيق أهدافها .

ويقوم الجهاز المركزى للتخطيط بمعاونة أجهزة التنفيذ بتحديد وتصميم الدفاتر المحاسبية والسجلات الاحصــائية اللازمة لقيــد مشروعات الخطة ، وبيان أهدافها وتسجيل الاستثمارات المقررة لها أو قيد ما تم صرفه منهـــا وما تحقق من أهداف . وعلى هذا الجهاز التعرف على وجهات نظــر جهــات التنفيذ بالنسبة للظروف والأوضاع والمشكلات والصعوبات التى تستجد .

وتقوم جهات التنفيذ باصدار القرارات والتعليمات الضرورية لتنفيذ الخطة ، وتنسيق عملية التنفيذ فى ضوء الأولويات التى تحددت • واتخاذ اللازم بصدد تنظيم الأجهزة المنفذة وتدعيمها بالعاملين الأكفاء والعمل على زيادة كفايتها الفنية والادارية •

**٤ - متابعة تقييم عملية التنفيذ :**

تقوم الأجهزة التنفيذية بمتابعة تنفيذ الخطة وتقييمها ، وعن طريق المتابعة تتأكد هذه الأجهزة ، وكذلك الجهاز المركزى للتخطيط ، أولا بأول من مدى التقدم فى تنفيذ مشروعات الخطة ، واعداد التقارير الدورية عن حالة العمل فى كل مشروع والمراحل التى تمت فيه ، والصعوبات التى قد تصادف التنفيذ وتؤخره عن التوقيت الزمنى المحدد لكل مرحلة أو مشروع•

وعن طريق المتابعة يقوم الجهاز المركزى للتخطيط بتقدير مدى الحاجة الى تعديل الخطة فى ضوء التجربة العملية التى تمت، ودراسة عوامل النجاح أو أسباب الفشل فى كل مشروع •

**بعض الاعتبارات المتعلقة بالمخططين :**

١ - ان أولى مسئوليات المخططين والاداريين وكذلك كل من يعملون فى التخطيط ، هى حماية ورعاية الصالح العام ، ووضع مصلحة المجتمع ككل قبل مصلحة أى قطاع منه •

٢ - والمخططون مسئولون عن اكتشاف الطرق والوسائل والأساليب التى تحقق بناء مستقبل أفضل ، دون تضحيات كبيرة من الحاضر ، أو تبرأ تام من الماضى • فالتخطيط يتطلب الرغبة فى تشكيل المستقبل فى صورة مثلى والقدرة على ذلك ، والاستمرار فى السير حتى نهاية الشوط فى طريق يحده المستقبل البعيد ، والمستقبل القريب ، والحاضر ، وعلى الأقل الماضى القريب •

٣ - ويجب أن يلتزم المخططون بالممكن وأن يبتعدوا عن التحليق فى الخيال وأن تمتد نظرتهم الى مستوى الواقع •

٤ - كذلك يلزم أن يحاول المخططون - قبل وضع حلول لأى مشكلة -

أن يحصلوا على المعلومات الدقيقة المرتبطة بها . وفى الحدود التى تظهرها المعلومات المتكاملة يستعمل المخططون قدرتهم على التصور . ومن هنا يلزم أن يكونوا على اتصال وثيق بجميع مراكز المعلومات والاحصاءات والأبحاث ، وأن تكون هذه المراكز متطورة ولديها امكانات جمع البيانات وتنظيم الاستفادة منها ، ولديها الرغبة فى التعاون مع اجهزة التخطيط .

٥ - ومهما كان العاملون فى مجال التخطيط مهرة ومتصفين بالحصافة، فان المقترحات التى تقدمها هيئات التخطيط لا تعدو أن تكون توصيات وليست أوامر واجبة النفاذ . والتخطيط بذلك يجب أن يبقى دائما كنشاط مساعد وليس الزاما أو فرضا للارادة .

٦ - والتشريع والتخطيط عمليتان مستمرتان . فحياة أى مجتمع لا تقف ، كما انها لا تسير فى قوالب زمنية جامدة معزولة تقرر سياسة كل منها مستقلة عن الأخرى ، ان حياة المجتمع لها صفة الاستمرار ، ولذلك يستمر سير التشريع وسير التخطيط مع هذه الحياة .

٧ - ويتم التخطيط على مستويات مختلفة . وبالرغم من هذه المستويات ، فان طبيعة عملية التخطيط اتفاق أكثر منها تحليل . وكلما ارتقينا فى سلم المستويات ، أو فى درجات هرم التخطيط ، أصبحت الحاجة ماسة الى الاداريين لا المتخصصين وعند القمة حيث يصبح التخطيط اختيارا بين بدائل يكون المخططون هم القادة السياسيون .

٨ - ويجب أن تكون الخطط ممكنة التنفيذ فى الواقع . والخطط ذات الشأن هى تلك التى لديها فرصة أكبر فى التنفيذ . وتأسيسا على هذا فان مسئولية ادارة التخطيط لا تنحصر فى مجرد وضع الخطط ، وانما يلزم أن تتأكد من أن هذه الخطط قابلة للتنفيذ بحيث تحقق الأهداف المتوخاة .

٩ - ولا يقتصر الأمر على مجرد وضع الخطط التى يمكن تنفيذها اذ يتعين أن يتم التنفيذ على وجه مرضى ، وعدم مخالفة الخطة أو الخروج عن اطارها بأى حال الا اذا استجد من الأسباب القوية ما يدعو لذلك .

١٠ - ولكى يتم تنفيذ الخطة يجب أن تكون الاعتمادات المالية الكافية متوفرة ، فبدونها تتعثر الخطط وقد يتعذر التنفيذ .

# التخطيط للاصــلاح الادارى

التخطيط وقد أصبح اليوم أسلوبا واجب الاتباع فى سائر الأنشطة سواء أكانت حكومية أو خاصة ، اقتصادية أم اجتماعية أم ثقافية ، فانه مطلب أساسى بالنسبة للاصلاح الادارى لكى يتحقق بأكبر قــدر ممكن من النجاح ، وفى اقصر وقت ، وباعلى قدر من الكفاءة . والتخطيط للاصــلاح الادارى ضرورة حتمية بالنسبة للدول النامية . فهى التى تحتاج لاصلاح ادارى جوهرى ، وهى فى الوقت نفسه التى تعانى من نقص فى الفنيين ، وتفاوت فى القيم ، وتواجه أهدافا عديدة تسعى لتحقيقها .

وتخطيط الاصلاح الادارى يمكن أن يكون على اكثر من صورة اهمها اثنتان :

الأولى : أن يكون موضوعا ضمن الخطة العامة للدولة ، سواء أكانت ثلاثية أو خمسية أو سبعية ، أو غير ذلك .

الثانية : أن يوضع للاصلاح الادارى خطة شاملة متكاملة تسير وفق الخطة الشاملة للدولة ، وأن تتضمنها تلك الخطة كجزء منها .

## التخطيط الادارى فى الخطة القومية :

تلجأ بعض الدول الى تضمين خطة التنمية القومية خطة للاصــلاح الادارى ، حتى تضمن كفاءة الأجهزة الحكومية القائمة على تحقيق عملية التنمية . وذلك هو الطريق الذى اتبعته الهند فى خطتها الخمسية الأولى . اذ أفردت للمسائل الادارية والتطوير الادارى القسم الثانى من الخطة . وقد جاء فيه : « ان الخطة الخمسية هى الطريق الذى به تحاول الحكومة المركزية وحكومات الولايات ، أن تطبق مبادىء السياسة الاجتماعية والاقتصادية التى جاءت بالدســتور ، وذلك بترجمتها الى برنامج قومى يقــوم على تقدير الاحتياجات والموارد . أما تنفيذ هذا البرنامج فانه مهمة الادارة العــامة بالتعاون مع أفراد الشعب .

وقد أفردت الخطة فى هذا الباب فصلا خاصا لموضوع « اصلاح الادارة العامة » ، وآخر لموضوع «ادارة برنامج التنمية فى الأقاليم» ، وثالث لموضوع « تعاون الجمهورية فى التنمية القومية » ، وفى الفصل الخاص بالاصــلاح الادارى بوجه عام تعرضت الخطة لموضوعات : القيادة الادارية . التكامل ، الكفاية ، العاملين بالجهاز الادارى ، طرائق العمل ، الرقابة المالية ، الحوافز

والتقويم . كما ناقشت موضوعى تقوية الادارة فى الولايات ، وموضوع ادارة القطاع العام .

أما فى الفصل الثانى الخاص بموضوع ادارة برامج التنمية فى الأقاليم فقد أبرزت الخطة حتمية الاهتمام بادارة هذا البرنامج على المستوى المحلى، وبعد أن ناقشت كيفية امكان تقوية الادارات المحلية بوجه عام تعرضت للموضوعات الآتية :

التنمية على مستوى القرية ، دور الهيئات المحلية فى برامج التنمية ، التنسيق والرقابة على مستوى الأقاليم ، هيئات الخدمات الاجتماعية والادارة المحلية .

وفى الفصل الخاص بموضوع تعاون الشعب فى تحقيق التنمية القومية، سلمت الخطة بأن تعاون الجماهير جزء حتمى لنجاح الاصلاح الادارى ومكمل له . وفى هذا الفصل تعرضت الخطة للموضوعات الآتية :

التخطيط الديموقراطى ، وصول الخطة للافراد ، دور الادارة فى اثارة تعاون الجماهير ، اشتراك الجماهير فى البرامج ، دور المنظمات المهنية ، دور الجامعات ، دور منظمات الخدمة الاجتماعية واللجنة الاستشارية القومية ، تعاون الجماهير والهيئات المماثلة لها .

وقد استمرت الهند فى هذه السياسة فى الخطة الخمسية الثانية . فتضمنت الخطة فصلا خاصا بمسائل الادارة والتنظيم ، وآخر لشئون العاملين والتدريب ، كما تعرضت لموضوع التوظف والعمالة (١) .

**الخطة الشاملة للاصلاح الادارى :**

يعتمد هذا الأسلوب على وضع خطة شاملة متكاملة للاصلاح الادارى - يمهد لها بدراسات وبحوث ، ويرسم لها طرق ومناهج وتحدد لها ازمنة ومواعيد وتنصب على التنظيم والتشريع والعلاقات العامة ، وغيرها . وتخصص لها أجهزة للتنفيذ تماما كأى خطة للاصلاح الزراعى أو التطوير

---

(١) انظر ، ابراهيم حلمى عبد الرحمن : «اعداد الخطة العامة للاصلاح الادارى» ( القاهرة : معهد الادارة العامة ، سنة ١٩٧٣ ) .

الصناعى أو ما الى ذلك ، ومن أبرز وأهم الأمثلة التى من هذا النوع الخطة التى وضع أسسها الدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن سنة ١٩٦٢ بالنسبة للاصلاح الادارى فى مصر . ولما كانت هذه الخطة تعتبر فى نظرنا ، من أقيم ما جاء فى هذا المجال فاننا سنشير اليها هنا بايجاز .

يرى الدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن أن مواطن الضعف الأساسية فى الجهاز الادارى تنحصر فى ثلاثة مواضع هى :

أولا : وضع الجهاز الادارى ووظيفته السياسية والتنفيذية بين القيادة والقاعدة .

ثانيا : تخلف الجهاز عن استيعاب المفاهيم الأساسية للتخطيط والتنمية والاشتراكية والادارة المحلية ، وتحويلها الى تنظمات ادارية مناسبة .

ثالثا : تعقد اللوائح والقواعد المنظمة للاجهزة الادارية ، بما فى ذلك ما ينشأ بسبب ضغط القيادة للحصول على أداء بأجهزة ولوائح جديدة ، تترك جملة الجهاز متخلفا ماديا ومعنويا .

والاصلاح ينبغى اذن أن يمتد الى هذه النواحى الثلاث وما يتفرع عنها فيكون :

أولا : اصلاحا ينشىء الوظيفة الاجتماعية للادارة العامة وعلاقتها بالشعب ومنظماته ، والقيادة السياسية ودورها الايجابى فى الربط بين القاعدة والقيادة .

ثانيا : اصلاحا يعمل على أن يعاد تنظيم السلطة والمسئولية واجراءات العمل فى الأجهزة الحكومية وفقا لمقتضيات التخطيط واللامركزية والتطور التكنولوجى والعلمى .

ثالثا : مراجعة اللوائح والاجراءات المنظمة لعلاقات الوحدات الادارية على اختلاف مستوياتها الأفقية وقطاعاتها الرياسية ، وتنظيم دورات العمل الادارى بجميع مكوناته داخل كل وحدة .

ثم يقول فى مكان آخر ان الاصلاح الشامل ، فى جهاز ضخم مثقل بأعباء لا يمكن أن يتم بالطريقة نفسها التى تصلح لأجهزة محدودة ، مثل شركة أو مؤسسة حيث يمكن استكمال التوصيات الاصلاحية وتنفيذها فى

فترة قصيرة نسبيا دون اخلال بالأعمال الجارية • والجهاز الادارى جهاز بشرى وادارته عملية انسانية تحكمها عوامل سياسية واجتماعية شتى • فضلا عن المقتضيات الفنية ومحدودية الموارد المادية • ولذلك لا يمكن لهذه الأسباب جميعا أن يكتفى بالاصلاح فى ناحية دون أخرى ، ولا يصح ارجاء اصلاح واضح انتظارا لاصلاح آخر قد يتم وقد لا يتم ، كما انه فى مثل هذا الجهاز الضخم ، لابد وأن تكون خطوات الاصلاح متصلة ومتتابعة بحيث تؤدى كل منها الى نتائج تمتد الى وحدات كثيرة فى الجهاز تعين على تحسين الكفاية فيها •

ثم يقـــول :

من هذا يتضح أن بعض المسائل الاجمالية الكبرى ، يمكن أن يعالجها جهاز مركزى متخصص يعمل مباشرة مع القيادة العليا للجهاز الادارى •

الا أن أثر هذه الاصلاحات المركزية العامة ، لابد وأن يمتد الى باقى مستويات الجهاز وقطاعاته ووحداته •

كما أن وحدات الجهاز على اختلاف مستوياتها وقطاعاتها ، لابد وأن تزيد من كفايتها ، وتعالج العيوب الظاهرة فى عملها فى حدود سلطاتها ، وأن تقترح على المستويات الرياسية العليا ما يؤدى الى اصلاح باقى العيوب وتنسيق العمل •

أى أن الجهاز المركزى للاصلاح لابد وأن تشاركه أجهزة كثيرة فى العمل فى مختلف المستويات والقطاعات •

ولذلك يصبح من اللازم أن تكون عمليـــات الاصـــلاح شاملة وممتدة ومتناسبة مع وضع مستوى تخصص كل وحدة قائمة حاليا فى الجهـــاز الحكومى •

وقد بين الدكتور ابراهيم حلمى عبد الرحمن التفـــاعل الذى يتم بين الوحـــدات الصغيرة والأجهزة النـوعية والأجهـزة المركزية فى وضــع وتنفيذ الخطة •

وبعـــد أن ناقش حتميـــة اعـــداد خطـــة عامة شـــاملة للاصلاح

الادارى ، ذكر الاعتراضات التى تثار ضد هذه الخطة اكتفاء بخطط جزئية ٠

كذلك حدد خطوات تكوين الخطة ومشروعاتها وما يجب أن يبينه كل مشروع من ناحية الهدف وخطوات التنفيذ وأجهزته ومبرراته ، مع وضع تصور زمنى للتنفيذ ٠ وأورد بعض مشروعات عمليات الاصلاح الادارى التى يمكن أن تدخل فى الخطة ، ومنها :

١ ـ عمليات التمهيد للاصلاح الادارى ٠
٢ ـ عمليات تتعلق بالبناء التنظيمى العام ٠
٣ ـ عمليات تتعلق بالعلاقات العامة ٠
٤ ـ عمليات تتعلق بالأفراد ٠
٥ ـ عمليات تتعلق بموضوعات التخطيط والميزانية ٠
٦ ـ عمليات تتعلق بالموضوعات المالية ٠
٧ ـ عمليات تتعلق بالتفتيش والرقابة والمتابعة ٠

**تحديد الامكانات ومعرفة الواقع كاساس للتخطيط :**

وتخطيط الاصلاح الادارى أيا كان أسلوبه أو أجهزته يستلزم أساسا معرفة الامكانات الموجودة وحصر الكفايات المتاحة ، والتعرف على شكل الجهاز الحكومى المراد اصلاحه ٠ فلا يمكن بأى حال الاقدام على تغيير أى ظاهرة الا بعد التعرف عليها وتحديد صفات ومواطن القوة وأماكن الضعف بها ، ومعرفة الامكانات والكفايات التى من الجائز استخدامها لاحداث هذا التغيير ومدى امكان تنمية هذه الامكانات والكفايات ٠

لذلك يعتبر حصر الامكانات والكفايات المتاحة وقيام مسح شامل للجهاز الحكومى من القواعد الأساسية لقيام اصلاح ادارى على أسس عملية وعلمية ٠

وفى سبيل تحقيق هذا تعمد أغلب الدول ، وخاصة الدول النامية، الى انشاء أجهزة للاحصاء والتعبئة والبحث ، الغرض منها معرفة الموارد

البشرية المتاحة والعمل على حسن استغلالها ووضعها فى المكان المناسب ٠

ومن أمثلة المسح الشامل للجهاز الحكومى ما حدث فى بورتوريكو ، حيث تم مسح شامل استعرض أجزاء كل جهاز للوصول الى معرفة نقط الضعف ونقط القوة ولتحديد مجالات التغيير المطلوب ، وما يمكن أن يتم منها بسرعة ، وما يستلزم فترة طويلة لتغييره ٠

ومنها كذلك ما حدث فى كندا حيث تم أضخم مسح للجهاز الحكومى تكلف سبعة ملايين دولار كندى ، واستمر ثلاث سنوات وجاء تقريره النهائى فى سبعة أجزاء ضخمة ٠

ولا يلزم الانتظار حتى يتم هذا المسح الكامل لبدء الاصلاح ، ولكن يجوز أن يكون بأسلوب يجعل نتائجه تعرض جزءا بجزء على من يستطيعون اتخاذ القرارات ٠ بمعنى أنه يمكن البدء بجزء هام وحيوى ثم تجرى له عملية مسح ثم ترفع النتيجة ويتخذ قرار باحداث تغيير معين ٠ كل ذلك يجرى حسب خطة مرسومة من البداية تأخذ فى الاعتبار تفاعل هذه الاجراءات وتكامل هذه الخطوات ٠ أى أن الخطة تكون وحدة متكاملة ولكن يكون تنفيذها على أجزاء حسب امكانات البحث المتاحة وحسب الذين يستطيعون أن يعطوا من وقتهم لاتخاذ قرارات فى هذه المسائل ٠ (١) ٠

**مقومات نجاح الاصلاح الادارى :**

من كل ما سبق يتبين أن نجاح الاصلاح الادارى يتوقف على بعض متطلبات اساسية لها ابعد الأثر فى تقرير نجاحه أو اخفاقه ، وفى تحديد مدى هذا النجاح ٠ ونجمل أهمها فيما يلى :

١ ـ الاستقرار السياسى : اذ لا أمل يرجى من أى محاولات للاصلاح فى ظل حكم غير مستقر ، ليس فقط بسبب تغيير الأهداف ، ولكن لأن هذا

---

(١) فؤاد شريف : « مشكلات أساسية فى التنظيم والاصلاح الادارى » ، (مؤتمر التنمية الادارية ، مرجع سابق ) ٠

يعوق منح الفرصة للاصلاحات التى أجريت لكى تجرب وتقيم وتستعمل أوجه النقص فيها ٠

٢ ـ قيام دستور للدولة يحدد السلطات والعلاقات والحقوق والواجبات، ويبين مسئولية السلطة التنفيذية أمام المجالس النيابية ، ويقرر استقلال السلطة القضائية ، الى غير ذلك من الاعتبارات الأساسية التى توضح المعالم لعمل الجهاز الادارى ، وكذلك لتطويره واصلاحه ٠

٣ ـ سيادة القانون والنظام والاستقرار والأمن الداخلى ، فهذا يخلق جوا من الثقة فى الحكومة وممثليها وشعورا بقدرة الجهاز الادارى٠ وبالتالى يشجع على تطبيق الاصلاحات وتقبلها ٠

٤ ـ صدور التشريعات اللازمة لوضع محاولات الاصلاح فى صورتها القانونية ولانشاء الأجهزة الجديدة اللازمة ، أو لتطوير أساليب العمل ٠ وتنظيم معاملة الأفراد ، واثارة الوعى الاصلاحى لدى أفراد الهيئة التشريعية ٠

٥ ـ اعادة تنظيم الجهاز الحكومى بما يتفق وأهدافه الجديدة سواء أكان هذا الاصلاح ينصب على اعادة تنظيم الهيكل العام للجهاز الحكومى أم أجزائه المختلفة ٠ مع ضرورة اعادة النظر فى الأساليب المتبعة فى العمل بما يكفل استخدام أساليب علمية وعصرية تحرر أجهزة الدولة من البطء والتعقيدات المكتبية والروتين الجامد ، وتحقق لها السرعة والفاعلية وكفاءة الأداء ٠

ومن أجل تحقيق كل هذا يلزم انشاء جهاز مركزى للتنظيم ، مهمته تنظيم الجهاز الحكومى واعادة تنظيمه كلما دعت الحاجة لذلك ، حتى يصبح انعكاسا صادقا لبرامج التنمية ٠ ويجب أن يكون هذا الجهاز دائما ، وأشخاصه متخصصون وأن يتمتع بشىء من الاستقلال ، بأن يتبع رئيس الدولة أو رئيس الوزراء مباشرة ، وأن تنشأ بالوزارات أو الادارات أو الأجهزة المختلفة وحدات للتنظيم تتعاون معه وتسير كلها معا على الفلسفة نفسها التى يخطها الجهاز الحكومى ٠

٦ ـ تخطيط الاصلاح الادارى والمواءمة دائما بين الأهداف والامكانات

المتاحة سواء أكانت مادية أو بشرية ، والاعتراف بما تضعه قلة الامكانات أو ندرة الكفاءات من حدود مهما كانت درجة الطموح والرغبة فى ادخال التعديلات اللازمة على وجه السرعة ٠

ولارساء التخطيط للاصلاح الادارى على قواعد علمية ومعلومات حقيقية يلزم وجود نظام احصائى متكامل حتى يمكن التخطيط للاصلاح بطريقة واقعية فعالة ٠ ويلزم كذلك اجراء مسح شامل للاجهزة الادارية على اختلاف أشكالها التنظيمية والقانونية ، واشتراك العاملين بالأجهزة المختلفة فى اقتراح خطط الاصلاح الممكنة ٠

٧ - قيام نظام صالح للميزانية والاعتماد على ميزانية الأداء ، وتوفير نظم مستقلة للمراجعة مثل ديوان المحاسبة ، فلا يمكن تقويم مجهودات الاصلاح واختيار أفضل البرامج الا بمقارنتها واختيار الأفضل منها آخذين فى الاعتبار ما تكلفه كل منها للدولة ٠

٨ - وجود نظام موحد واضح للرقابة والاشراف بحيث يكون فعالا وموضوعيا وبعيدا عن الروتين ٠

٩ - تطبيق النظم الجديدة لاقامة الجهاز الحكومى على أساس الكفاية، وتطوير نظم العاملين للتخلص من اعتبارات القرابة والصداقة والحزبية فى أمور الاختيار والتعيين والترقى ، مع القيام بتحليل الوظائف وتوصيفها لوضع الشخص المناسب فى العمل المناسب بالأجر المناسب ٠

١٠ - انتقاء القادة الاداريين من العناصر التى تؤمن بالأهداف الجديدة والتى تؤمن بالتطوير والاصلاح ٠ وتأمين هذه القيادات وتشجيعها وتنميتها بالتدريب ، ومنحها الثقة اللازمة والاستقرار الكافى لحفزها على العمل والانتاج ولحثها على ممارسة التجربة والابتكار ٠

١١ - الاهتمام بتدريب العاملين بالجهاز الحكومى على جميع مستوياتهم وتوضيح الأهداف التى يسعى جهازهم اليها ، وتفسير المفاهيم الجديدة التى يعملون من أجلها وتزويدهم بالأساليب الجديدة فى العمل ، وبالاتجاهات الحديثة فى التنظيم وفى طرق الأداء واعدادهم ليكونوا رسل

علاقات عامة طيبة تنقل الأهداف السياسية وتسهل العمليات التنفيذية ، بحيث يصبحون أكثر قدرة وفاعلية فى القيام بأعمالهم وأكثر اقبالا عليها ٠

١٢ ـ أن يكون الاصلاح نابعا من الداخل . أى أن تشعر الأجهزة نفسها بالحاجة للاصلاح ، بل وتسعى اليه ٠ فالمحاولات التى تأتى من أعلى أو التى تفرضها سلطة خارجية على الادارات والأجهزة تموت قبل أن تولد ٠ والفرق بين محاولات الاصلاح المفروض من الخارج والنابع من الداخل ، أن الأولى تنتهى عند حد وضع وثيقة جميلة تسمى خطة الاصلاح أو برامج الاصلاح ٠ أما الثانية فهى التى تطبق هذه المحاولات ٠ ذلك أنه كلما زاد ارتباط الأفراد بمحاولات الاصلاح زاد تفهمهم لها ، وأحسوا بالرغبة فى تنفيذها وهذا يؤدى بالتالى الى زيادة نجاحها ٠ لذلك وتأكيدا لهذا الاتجاه جاء فى تقرير سنكر المعروف أن التنظيم الجيد لا يمكن أن يأتى من الخارج وأنه يجب أن يعتمد على جهود الأشخاص المسئولين عن تنفيذ الأعمال اليومية وخاصة رؤساء الأقسام والادارات ٠

١٣ ـ يأخذ الاصلاح الادارى فى الاعتبار عوامل أخرى ، لعله جاء بسببها ، منها التغيير الحاصل فى تنظيم المجتمع ذاته . وفى برامج الاصلاح الأخرى الجارية به ، وفى علاقاته وفى أبعاده ٠ وكذلك التعديل الذى يطرأ على تركيب المجتمع وتكوين طبقاته ، وأسس علاقاته ، مثل علاقات العامل بصاحب العمل ، والمزارع بصاحب الأرض ، والناخبين بممثلهم وغيرها ٠

١٤ ـ العمل على كسب تعاون الجمهور واثارة اهتمامه بالحكومة ٠ والعمل على تغيير نظرة الأفراد للجهاز الحكومى وعلاقة العداء التقليدية بينهم ٠ وذلك بتعليمه عن الأداة الحكومية وعن نشاطها ، حتى يصبح أفراد الشعب قوى ضاغطة تحفز ممثليه النيابيين وتكون رقابة شعبية على التنفيذ٠ وتعبىء الأفراد مع الدولة فى ارساء قواعد الاصلاح والوصول للأهداف ٠

١٥ ـ العمل باستمرار على توفير الموارد التى تلزم خطط الاصلاح سواء أكانت موارد مادية أم بشرية ، مما يستلزم اعادة النظر فى برامج التعليم أو التأهيل أو التصنيع ٠

ويلاحظ هنا أن عملية الاصلاح الادارى ذاتها تتطلب عملية ادارية

متكاملة ، من تشريع وتخطيط وتنظيم وتمـــــويل وتنســــيق واشراف ورقابة ومتابعة وتدريب ، والى علاقات عامة والى تعبئة تعاون الجمهور ، وكعملية تتم فى المجتمع . فهى تتــــأثر بكل ما يؤثر فى المجتمع عامة من انجازات سياسية واقتصادية وثقافية .

ونود هنا أن نضيف نقطتين :

الأولى : أهمية الوعى الاصلاحى لدى الجماهير عامة .

الثانية : امكان اســتخدام بعض الأساليب ضمن قرارات تشــكيل لجان الاصلاح الادارى وفى عملها بما يؤدى الى تيسير الأخذ بمقترحاتها.

**أولا : الوعى الاصلاحى لدى الجماهير :**

للأفراد العاملين خارج الجهاز الادارى أثر كبير جدا فى تحديد نجاح برامج الاصلاح . ذلك أنهم يكونون جمهور المنتفعين الذين يتاثرون بهــذه الاصلاحات ويؤثرون فيها ، وهم طالبوا الخدمات الذين يمكنهم أن يسهلوا الأمور أو يعقدوها ، وهم كلما تعــاونوا مع الأجهزة الادارية فى تطبيق الاصلاحات أو فى تقديم مقترحات جــدية سهلت عمليــة المخطط والمشرع والمنفذ معا .

وهناك طريقة أخرى يؤثر بها الأفراد على حركات الاصلاح الادارى، وذلك عن طريق الجماعات العلمية والثقافية المختلفة التى تسهم فى الاصلاح وتعبىء الوعى العام بأهميته ، والحاق مكاتب فنية وهيئات بحوث بلجــان الاصلاح ، واشراك مندوبين عن سائر الهيئات فيها .

وفى الولايات المتحدة يرجع الفضل الأكبر لنجاح اقتراحات لجنة هوفر الى جماعات تكونت من مواطنين مهتمين بالاصلاح الادارى يمثلون أنشطة مختلفة ومراكز اجتماعية متباينة ، أثارت الانتباه الى أهمية الاصلاح الادارى ووجوب تطبيق ما جاء بتقرير لجان الاصلاح مما أدى الى الأخذ بنسبة ٧١٪ مما جاءت به من مقترحات (١) .

---

(١) اطلقت هذه الجماعة على نفسها اسم لجنة المواطنين لتقرير هوفر ، وكانت لجنة غير سياسية تضم بعض نواب رئيس الجمهورية السابقين وقضاة سابقين بالمحكمة العليا ووزراء وأعضاء الكونجرس وحكام الولايات كما ضمت بعض رجال الاعمــال وبعض قادة الهيئات المهنية والمنظمات النسائية والجمعيات الدينية وغيرها ، وانشىء لها ٣٠٠ فرع فى الولايات والاقاليم .

# التخطيط الاقتصـــادى

من الأسئلة التى يتناولها حمـاس الجدل بين العلماء والسياسيين فى الغرب المدى الذى يمكن أن تصل اليه الدولة فى تدخلها فى نواحى الحياة الاجتماعية المختلفة ٠ والحد الذى يجب أن تقف عنده محاولات تخطيط أوجه النشاط وتوجيهها وفق خطط معينة ٠ وهذا المشكل فى الواقع لا يتصـــل بسؤال واحد ، وانما يشمل مجموعة من الأسئلة المرتبطة بالأحوال السياسية والاقتصادية والاجتماعية بالدول الغربية ٠

على أن الوضع فى مجتمع الدول النامية مختلف ، حيث توجد ظروف معينة وقوى متعددة تظهر فى هذه المجتمعات مما لا يدع مجالا لتبرير فكرة المذهب الحر الكلاسيكية ٠ ذلك لأن مبادىء العدالة والمساواة التى تدعو الى اتاحة فرص وميزات للجميع ، تدعونا بالضرورة الى تطبيقها حينما تكون الفوارق بين الطبقات الاجتماعية متميزة وواضحة ، كما هو الحـــال فى مصر ٠ وهذا بالطبع يرتبط به حقيقة اخرى هامة ومقبولة ، وهى ضرورة اعادة النظر فى مسئوليات الحكومة الاقتصادية والاجتماعية (١) ٠

ولم يعد ينظر الى مسلك الحكومة هذا على أنه تدخل من جانبها فى حياة المواطنين غير مرغوب فيه ، أو أنه يتعارض مع مبادىء حرية الاختيار والديموقراطية ٠ ذلك لأن التخطيط بمـــا يكفله للملايين ، لا للقلة الضئيلة المتحكمة ، يتيح فرصا اوسع نطاقا وأكثر شمولا لتحقيق المساواة والعدالة

---

(١) من الامثلة المفيدة التى توضح المراحل النظرية فى التنمية الاقتصادية ، الدراسة التى قام بها « بروس روسيت "Brauce Russett" » ،فقد استعمل عددا من المؤشرات التى تظهر المراحل المختلفة بين الاقتصاد التقليدى والتقدمى ٠ ومن هذه المؤشرات البيانات المتعلقة بالسكان الذين يعيشون فى مدن يزيد تعدادها عن ٢٠ ألف نسمة ، ونسبة حجم الدخل القومى بالنسبة للافراد ، ونسبة تعليم البالغين ، ونسـبة التعليم العالى للالف من السكان . ونسبة تصويت الناخبين ، وحجم انفاق الحكومة المركزية بالنسبة للدخل القومى » ٠

Brauce Russett, et. al., World Handbook of Political and Social Indicators, (New Haven : Yale University, 1974).

الاجتماعية والتغلب على المشاكل المعمرة للجماهير ، والوفاء باحتياجاتها الأساسية • وهو بذلك يعزز مبادىء الحرية والديموقراطية وينشر قاعدتها، بما يهدف اليه من الرخاء العام ورفاهية الجميع •

وحتى فى الدول الراسمالية ، والتى تؤمن بالمذهب الحر نجد تطورا ملحوظا فى افكارها وسلوكها ، وتحولا واضحا فى اتجاه التخطيط • ذلك لأنها ازاء مختلف الضغوط والتحديات الداخلية ، وازاء الصراع الدولى ، والمنافسة وتيار الحرب الباردة المستمرة ، تجد نفسها مضطرة لأن تتدخل بطريقة أو أخرى فى بعض نواحى النشاط بالمجتمع • وأصحاب هذا المذهب أنفسهم أصبحوا يؤمنون بمثل هذا التدخل • فيوصون بوضع قيود معينة على استيراد بعض السلع تهدف الى خلق الحاجة ، والاقلال من استيراد السلع الرأسمالية ، وتوجيه رؤوس الأموال الى الصناعات التى تصدر ، أو الى الصناعات التى يمكن استهلاكها محليا حتى ولو تيسر استيرادها باسعار أقل ، لتحقيق العمالة وتشغيل العمال الفائضين أو العاطلين •

**وهكذا لم يعد التخطيط الاقتصادى فى اى بلد نام عملا من اعمال الرفاهية ، وانما هو ضرورة حيوية لاعداد برامج مدروسة على اساس معدلات معقولة من النمو الاقتصادى لأفضل استخدام متوازن لموارد البلاد ، وذلك عن طريق اعداد مشروعات للتنمية من شانها ان ترفع مستوى المعيشة ، وتفتح أمام الأفراد افاقا أوسع وفرصا لحياة افضل ، وتسمح لمصالح الفرد ومصالح المجتمع بأن تتطور تطورا منسجما •**

ومعيار المفاضلة بين الاشتراكية والراسمالية ، يظهر جليا من خلال التحسينات التى تطرأ على الحياة للغالبية العظمى من الشعب ، وتخفيف حدة الفوارق الاجتماعية والاقتصادية بين فئاته ، ومن المواءمة بين احتياجات الانتاج • ومتطلبات الاستهلاك ، والعمل على قيام قُطاع أعمال يستطيع من فائضه أن يمول قطاع الخدمات تمويلا مستقرا متدرجا فى الزيادة دون هزات أو نكسات (١) •

وحتى قيام الثورة ، كان التخطيط الاقتصادى فى مصر يتم فى اضيق

---

(١) عبد الله درويش : تقرير عن تقييم الخطة الخمسية الأولى والرأى فى الخطة الثانية لقطاع الصناعة ، ( القاهرة : وزارة التخطيط ، ١٩٧٥ ) ، ص ١١١ •

نطاق وكان موجها أساسا لتحقيق الأهداف الاقتصادية الاستعمارية ، ومصالح الطبقة الراسمالية المستغلة . فقد اتجهت السياسة البريطانية الى استقلال مصر اقتصاديا ضمن ما تستغله من مستعمرات فى باقى بقاع العالم. وقد ركز المخططون البريطانيون تفكيرهم على تحويل مصر الى مزرعة للقطن تمون مصانعه فى انجلترا . وبذلك تحددت أهداف التخطيط الاقتصادى فى مصر بأهداف الدولة المستعمرة . وكان نصيب منتجى القطن ضئيل جدا بالنسبة لدخل صناعته الذى يحققه المستعمر . وأدى اصرار المستعمر على هذه السياسة الى قيام مجتمع فى مصر ترتبط مصالحه اشد الارتباط بزراعة القطن وتسويقه دون أى حافز آخر لتطوير اقتصاد البلاد .

ومن ناحية أخرى كانت الطبقة الرأسمالية فى مصر ذات مصالح اقتصادية محصورة فى دائرتها ، فعملت على تحقيق أهداف اقتصادية من وضعها ، غايتها زيادة أفراد هذه الطبقة غنى وتخمة فى النواحى المادية ، دون اعتبار لمصالح مجموع الشعب من الفلاحين والعمال ، وضرورة تحسين دخل الفئات ورفع مستوى أفرادها الاقتصادى . وقد كان ارتباط مصالح هذه الفئة اقتصاديا بمصالح الاستعمار من العوامل التى مكنت للأوضاع الاقتصادية السيئة والمتخلفة من البقاء دون تغيير برغم فاقة الجماهير وسخطها .

وكانت هذه الظواهر الاقتصادية الرجعية فى مقدمة المشاكل التى واجهت الثورة . وكان واضحا أن التحديات الهامة التى على الثورة أن تنازلها هى كيفية تحويل أهداف الاقتصاد المصرى الاستعمارية الاستغلالية الى أهداف تخدم المصالح المتكاملة للاقتصاد القومى ، بما فى ذلك تحقيق الكفاية ورفع مستوى المعيشة للكادحين من أبناء الطبقة الفقيره . وليس بغريب اذا أن نجد ضمن أهداف الثورة الستة أهدافا بعينها تحدد اتجاه الاقتصاد القومى وأغراضه ، ومن ذلك القضاء على الاستعمار والقضاء على الاستغلال وتحكم رأس المال .

وفى التطبيق الاشتراكى لم يعد الحال على ما كان عليه قبل الثورة ، حينما كانت مسئوليات الحكومة مقصورة على تهيئة مناخ طيب يمكن لقطاع الأعمال من تحقيق مكاسب مادية ونفوذ وتسلط على باقى نواحى النشاط بالمجتمع . فاتسع نطاق النشاط الحكومى بأبعاد هائلة . وشملت وظيفة

الحكومة معظم أنواع الوظائف الاقتصادية والاجتماعية بما فى ذلك القضاء على الفاقة والجهل والمرض والبطالة ٠ ولم يقتصر عملها على الدور التقليدى لما يمكن أن نسميه بالتخطيط السلبى الذى يحول بين رقابة الشـــعب وبين نواحى التجربة الواعية لتصميم نوع جديد من الحياة على أرض مصر (١)٠

وهكذا استجد الى جانب سياسة الحماية دور ايجابى تقوم به الدولة٠ وأصبحت الحكومة مسئولة عن وضع وتنسيق وتنفيذ خطط التنمية المختلفة، وهى التى تقرر الأهداف ، وتحدد الأولويات ، وتستعمل سلطتها فى التنظيم والرقابة الاقتصادية لتوجيه عمليات التنمية فى الاتجاه المرسوم ٠ وهى من ناحية أخرى تعلم الناس وترفع مستواهم الثقافى والاجتماعى ليتمكنوا من الاستمتاع بالمكاسب الاقتصادية والاجتماعية بطريقة أفضل ٠

ومنذ سنة ١٩٥٢ شهدت مصر انشاء وظهور عدد من هيئات ومنظمات التخطيط الاقتصادى والاجتماعى ، على نحو ما أشرنا اليه فى البـــاب السابق ٠ وهناك أربعة أسباب ساعدت على قيام هذه الهيئات ٠

الأول : الحاجة المتزايدة الى التنمية الاقتصادية التصاعدية ، بحيث تكون سرعة التنمية أعلى منها فى الدول المتقدمة ٠

الثانى : ضرورة التنسيق بين مختلف التدابير والاجراءات الاقتصادية بسبب تداخل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بعضها فى بعض ٠ فقد وجدت الحاجة ملحة نحو سياسة التصنيع ، وكان لزاما أن تنشأ المصانع ٠ الا أن النجاح فى هذا المجال يتطلب حل مشاكل أخرى متداخلة ، مثل الاهتمـــام بانشاء الطرق وتسهيل المواصلات وزيادة انتاج المواد الغذائية والصناعات الزراعية ٠ على أن هذا أيضا مرتبط باتساع نطاق التعليم ، وارتفاع المستوى الصحى ، وتوفير التأمينات الاجتماعية المختلفة ٠٠٠ وهكذا ٠

الثالث : الرغبة فى ايقاف التغييرات الاجتماعية غير المتكافئة ، وتقليل

---

(١) فى مقدمة الاجراءات التى اتخذتها الحكومة قرارات يوليو ١٩٦١ ، وأغسطس ١٩٦٣ ، ومارس ١٩٦٤ ، التى حققت ملكية الدولة لأوجه النشاط الاقتصادى الضخمة وادارتها ورقابتها ، وذلك بهدف تحقيق الاستقلال الاقتصادى الكامل ، وعزل كبار ملاك الارض والرأسماليين من السلطة ، وتصفية طبقتهم ٠

التفاوت فى الثروات والدخول وتضييق الهوة الواسعة بين زائدى الغنى وبالغى الفقر ، والمتعلم والأمى ، وسكان الحضر وسكان الريف ، وأصحاب الأفكار التقدمية المتحضرة والمحافظون والتقليديون ·

الرابع : الرغبة فى توفير العمل المثمر لكل راغب فيه وقادر عليه · وذلك من طريق زيادة المشروعات الاستثمارية ، والتمويل اللازم لها وتشغيل الأيدى العاملة بها ·

وقد نص ميثاق العمل الوطنى على أن التخطيط الاشتراكى المتصف بالكفاية هو وحده الذى يضمن استخدام جميع الموارد المتاحة لدينا افضل وأكفأ استخدام ، فى ظل توزيع عادل للانتـــاج والدخل بين الأفراد وبين المناطق المختلفة ، وهذه الفلسفة تقودنا بالضرورة الى النظر فيمـــا نسميه بالمعادلة الصعبة القائلة بزيادة الانتـــاج وزيادة الاســـتهلاك مع زيادة المدخرات ·

أن الجانب الأول من هذه المعادلة يتصل بكفايتنا الانتاجية ، فلابد لنا من تنمية الاستثمارات بأحجام ضخمة وبمقادير متزايدة · والجانب الثانى يتصل بالناحية الانسانية فى النظام الاشتراكى الذى نطبقه · أن التطبيق الاشتراكى فى مصر يأخذ فى اعتباره سنى الحرمان والضنك التى عاناها الشعب ، ومن ثم يتيح له الظروف التى تســـاعد على زيادة الدخل وزيادة الاستهلاك · على عكس بعض النظم التى ضحت بأجيال كاملة من أجل اجيال أخرى · أما الجانب الثالث من المعادلة فهو يهدف الى تنمية المدخرات التى يمكن استعمالها فى تمويل الاستثمارات ·

وقد يبدو أن هناك تعارضا بين الشقين الثانى والثالث من هذه المعادلة· اذ كيف يمكن أن نزيد الاستهلاك ونزيد المدخرات فى نفس الوقت ؟ ان حل المعادلة الصعبة وتنظيم حياتنا الاقتصـــادية يتطلب أن يكون معدل تزايد الاستهلاك أقل من معـــدل الزيادة فى الدخل الفردى بحيث لا تمتص زيادة الاستهلاك كل تزايد فى الدخل وانما نبقى على جزء منه ونحوله الى زيادة المدخرات · والتخطيط القومى الشامل يؤدى دورا هاما فى سبيل حل هذه المعادلة ·

ان الخطط لا تستورد ولا تنقل وانما تصمم من الواقع وتأخذ كيانها منه ومن ثم كانت عملية التخطيط من صنع الأجهزة المختلفة بالحكومة والقطاع العام • والخطط لا تحقق نفسها بنفسها ، وانما تصل الى أهدافها من خلال العملية التنفيذية • وهنا يكون لنفس هذه الأجهزة اليد العليا فى جعل الخطط والبرامج حقيقة واقعة • وهكذا نجد الجهاز الحكومى يواجه مهام جديدة فى التخطيط الاقتصادى القومى ، وفى مقدمة هذه المهام تحديد الأهداف الجديدة نفسها للتخطيط الاقتصادى ، واعداد الخطط وتنفيذها ، ثم متابعة هذه الخطط وتقييمها •

وقد عهد الى وزارة التخطيط بمسئولية التخطيط القومى الشامل • وانشئت ادارات ومكاتب للتخطيط فى مختلف الأجهزة الحكومية ووحدات القطاع العام، وتستهدف خطتنا مضاعفة الدخل القومى مرة كل عشر سنوات• وفى مقدمة السياسة التى تنتهجها تصنيع البلاد ، وهى سياسة تتبناها وتؤازرها القيادة السياسية بحماس • وفى خلال الحقبتين الماضيتين أحرزت الحكومة تقدما واضحا فى هذا الاتجاه • فانشأت مئات المصانع وادخلت العديد من الصناعات ، وتوسعت فى الصناعات القائمة ، واستثمرت كثيرا من الثروة المعدنية •

وتأمل الدولة عن طريق التخطيط الاقتصادى فى مواجهة المشاكل الملحة ، وفى مقدمتها مشكلة الانفجار السكانى • ومن أهم الوسائل التى تلجأ اليها زيادة الانتاج بنسبة تعلو الزيادة فى السكان • وبهذه الوسيلة يمكن رفع مستوى الدخل الفردى • كما تسعى لتحقيق التحرر الاقتصادى بالتخلص من السيطرة الخارجية على الاقتصاد القومى ، واقامة علاقاتنا الاقتصادية مع دول العالم على أساس التخطيط الشامل ، وتطوير هذه العلاقات لضغط الاستيراد أو على الأقل منع زيادته بمعدلات كبيرة ، وزيادة الصادرات •

وهكذا نجد أن التخطيط الاقتصادى فى مصر من عمل الحكومة • وهذا يعنى أن نشاط أجهزة الدولة قد امتد الى ميادين جديدة • ففى مجال الصناعة أصبحت الدولة أكبر صانع ، وهى تمتلك جميع الصناعات الثقيلة وكثيرا من الصناعات الخفيفة • وقد أدت كثير من المؤثرات والضغوط الى الايمان بأن سياسة التصنيع تمثل اتجاها حتميا وصائبا يمكن من حل المشاكل

حلا مرضيا (١) · على أن التحول نحو التصنيع قد واجه أجهزة الحكومة والقطاع العام المعنية بتجربة جديدة عليها تتصل بتنظيم وادارة المشروعات الصناعية · ومحك الاختبار الذى تجتازه هذه الأجهزة فى الوقت الحالى هو كيفية تحقيق أهداف الادارة فى قطاع الأعمال باتقان واقتصاد وسرعة فى ظل القوانين واللوائح والتعليمـــات التى تحكم سير العمل داخل الوحدات الادارية بالحكومة والتى لا تناسب تماما ادارة الأعمال ·

وفى ضوء الواقع المشاهد للصناعة المصرية ، تفاوتت الآراء بين محبذ لتشديد الحماية بما يعيد للمنتجات الوطنية سيطرتها على الأسواق المحلية ويخفف عن وحداتنا الصناعية مشكلاتها التمويلية والتسويقية حتى ولو كان هذا الحل عودة الى سياسة الانغلاق الماضية ، وبين مناد بالمزيد من الانفتاح وازالة أشكال الحماية المصطنعة التى تختفى خلفها كل مظاهر عدم الكفاءة والتى تسهم فى استمرار كيان صناعى ضعيف لايقوى على المنافسة ولا يتحمل أعباءها ، ويعانى من انهيار كفاءته المستهلك المصرى الذى يدفع ثمنـــا أعلى لسلع أقل جودة ·

وبين هذين الرأيين توجد آراء أخرى كثيرة · الا أن القضية تبقى فى الأساس هى السؤال عما نفعله بصناعاتنا الوطنية لنرفع من كفاءتها بما يعود على الوطن والمواطنين بالخير والرفاهية · ولا شك أن هذا التساؤل يثير فى حـــد ذاته عشرات من الموضوعات التى تحتاج الى حسم من واضـــعى الاستراتيجية الجديدة ، منها على سبيل المثال :

---

(١) يقول ميردال : « اذا كانت التنمية السريعة أمرا مرغوبا فيه فى المجتمعات ذات الدخل الضئيل والاقتصاد الزراعى الراكد والتى تلتزم خطة الاكتفاء الذاتى ـ على العكس من المجتمعات الصناعية المتقدمة ـ فانه يلزم توجيه اهتمام متزايد فى المرحلة الأولى للتنمية الى تحقيق توازن بين نمو مختلف الصناعات ، حتى يمكن أن يقابل انتاج السلع المختلفة الطلب المتزايد عليها . ذلك أن ترك التنمية الاقتصـــادية للقوى الطبيعية يعنى فى معظم الحالات استمرار الركود، أو تنمية بطيئة غير مرغوب فيها· ان الاقتصاد المتقدم يمكنه أن يحمى نفسه بطريقة أفضل لأن لديه قوة الدفع ، أما الاقتصاد المتخلف فيلزمه أولا الحصول على قوة الدفع هذه ·

Gunner Myrdal. An International Economy. (New York: Harper and Brothers, 1968). p. 202.

● الاستثمارات اللازمة لتجديد الآلات والمعدات الصناعية ومن أين تأتى .

● الطاقات الانتاجية العاطلة « أو المعطلة » وكيف السبيل الى تشغيلها واعادتها الى الانتاج المثمر .

● العمالة الزائدة من غير المؤهلين وغير أصحاب المهارات من جانب ، والنقص الشديد فى العمال المهرة والمتخصصين فى مختلف ميادين العمل الصناعى .

● نقص السيولة ومشكلات الائتمان المصرفى وكيفية خلق الأوعية الائتمانية الجديدة التى تسهم فى اعادة تدفق الأموال الى الشرايين الاقتصادية .

● المخزون الراكد من السلع التامة ومستلزمات الانتاج وكيف السبيل الى تحريكه واستثماره .

● نظم واساليب الادارة المتخلفة او غير القادرة على مواجهة التحديات والارتفاع الى مستوى المرحلة الجديدة التى تحتمها عملية اعادة البناء .

وليس التحول الذى طرأ على وظيفة وعمل الحكومة مقصورا على القطاع العام والأجهزة الحكومية المتصلة به . وانما امتدت اثاره الى الأجهزة الحكومية التقليدية . فالخدمات الزراعية على سبيل المثال قد تحركت خارج نطاقها التقليدى الذى كان مقصورا على فلاحة الأرض وجباية المحاصيل . والزراعة الحديثة فى مصر تعتمد على نطاق واسع من النشاط والخدمات . وقد أدى هذا التوسع الى انشاء عدد جديد من الادارات والهيئات داخل وزارة الزراعة وخارجها تعمل فى ميدان الزراعة والميادين المتصلة بها . وقد أثر هذا فى العلاقة بين الادارات والهيئات ، والعلاقة بين الرياسة والوحدات الميدانية ، وفى تقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات السلطة والمسئوليات المختلفة . كما اثر فى عمليات التخطيط ، والتمويل ، والاجراءات المتبعة ، والاحتياجات من القوى العاملة .

# التخطيط الاجتمـــاعى

كانت الأمم المتحدة فى بداية عملها لمساعدة الدول النامية قد اتجهت الى منح هذه الدول معونات اقتصادية · غير انها بعد فترة التجربة اتضح لها عدم فاعلية مثل هذه المعونات نظرا للظروف والأحوال الاجتماعية التى تسير الحياة فى تلك الدول · فانصرف اهتمام الأمم المتحدة الى امداد الدول النامية بالخبراء والمعونة الفنية · غير أن هذا الاتجاه كان قاصرا أيضا · ذلك لأن المعونة الاقتصادية أو الفنية ليست وحدها بكافية لمواجهة مطالب ومشاكل مجتمع نامى · فان علاج النواحى الاقتصادية ـ مع أهميتة ـ لا تكون نتائجه مؤكدة الا فى ظل أوضاع اجتماعية تسمح بتحقيق أكبر قدر من الاستفادة الرشيدة بالمكاسب المادية · وليس يفيد العامل أو الفلاح كثيرا أن يزداد دخله اذا لميتطور فكره وشخصيته وســـلوكه فينفق هذا الدخل أفضل انفاق ممكن · من هنا كان الارتباط الوثيق بين التنمية الاقتصـــادية والتنمية الاجتماعية · فالأولى لا تحقق عائدها كاملا الا اذا اقترنت بالثانية، وهذه الأخيرة قد تسبب مختلف مظاهر الحبوط والقلق والصراع اذا لم تتمشى معها التنمية الاقتصادية جنبا الى جنب (١) ·

واذا كان التخطيط الاقتصادى أمرا يخضع للتقديرات المادية والأرقام والاحصاءات ،ويمكن تدارك أخطائه خلال مراحل التنفيذ ـ فالتخطيط من اجل التنمية الاجتماعية ، التى تهتم بتطوير المجتمع فى شتى الاتجاهات بما

---

(١) قام يوجين برسيك ببحث استعرض فيه العوامل المختلفة التى تتداخل فى عملية التغيير المخطط فى يوغوسلافيا · وقد تبين له أن عدم نجاح الخطة الخمسية فى يوغوسلافيا بالدرجة التى كانت متوقعة لها ( زيادة الدخل القومى ٨٥٪ فى خمس سنوات ) ، لا يرجع للأسباب الاقتصادية وحدها ، ولكن لعوامل اجتماعية متعددة مقصودة · مما دعى الى تعديل أسس التخطيط ، وتغيير أسلوبه وطريقته فى السنوات الخمس التالية · ويؤكد الكاتب فى بحثه هذا أهمية العوامل الاجتماعية فى الوصول الى أهداف التنمية · وكيف أن تغيير أسلوب الحياة ، وطريقة النظر للأمور ، وأسلوب فهمها ومواجهتها تؤثر كل التأثير فى أهداف التخطيط ·

Eugen Pusic, "The Interdepedence Between Social and Economic Planning, With Special Reference to Yogoslavia." T. Ponsion : Social Welfare Policy, (The Hague : Mouton and Co., 1972), pp. 239-284).

يحقق الانسجام الاجتماعى والتقليل من الفوارق التى تفصل الطبقـــات الاجتماعية ، أكثر تعقيدا وتركيبا ونتائجه أبطأ وأقل تأكيدا ٠ ذلك لأن هذا النوع من التخطيط يهتم ـ فيما يهتم به ـ بالأحوال الاجتماعية الســائدة والأفكار والقيم والتقاليد وأنماط السلوك المرعية ٠ والمشاكل المرتبطة بهذه النواحى فى الحياة لا يمكن حلها بطريقة حسابية أو رياضية ٠

ولذلك نرى أن بعض محاولات التغيير الاجتماعى التى تمت دراستها وتخطيطها فشلت فى تحقيق أهدافها لأنها لم تأخذ فى اعتبارها ـ فيمـا تناولته من دراسات ـ الأمور المتصلة بالقيم والعادات والأفكار ٠ من ذلك القرية التى يجهد المهندسون والمخططون أنفسهم لكى يخـــرجوا تصميمها فى أفضل صورة ممكنة ، ثم يهجرها ســـاكنوها لأن تصميم ديارهم الجديدة لا يتفق مع ما اكتسبوه من عادات ٠ أو ما توارثوه من قيم اجتماعية بقيت بالغة الأثر فى حياتهم ٠ وهذه حقيقة هامة ، فبينما يمكن الاستفادة من الخبراء الأجانب فى عملية التخطيط الاقتصادى ، فان فائدتهم محــــدودة خلال عمليات التنمية الاجتماعية ٠

ولكى يحدث التخطيط آثاره ، ويكون حلا رشيدا وناجحًا فى مواجهة المشاكل الاجتماعية الملحة ، عليه بالضرورة أن يأخذ فى حســـابه الأفكار والمعتقـــدات والعوامل الحضـــارية والاجتماعية والاقتصادية التى تتصـل بالمواطنين فى مجموعاتهم وفى مجموعهم ٠ من هنا كانت عمليـــة التخطيط الاجتماعى معقدة فى ناحيتها الفنية والعلمية ٠ وتتطلب جهـــــازا حساسا وواعيا لظروف وأحوال التغيير الاجتماعى الحادث واتجاهه وسرعته ، وملما بالتجارب المماثلة وما صادفها من نجاح أو اخفـــاق ، وسريعا الى ملاقاة الخطأ ، وتعديل الخطط بما يضمن تلاقيها فى النهاية عند الأهداف المرغوبة، والا فان عملية التطوير والتغيير قد تتعثر أو تأتى فى اتجاه غير مرغوب فيه ولا يتيسر تعديله أو تغييره بسهولة ٠

والتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية يرتبط ارتباطا وثيقا بالفلســفة الاجتماعية لكل بلد ٠ ومن ثم فهو قد يختلف من مجتمع الى آخر وفقا للعوامل والظروف التى تســوده ووفقا لمضمون الفلسفة الاجتماعية التى تتبنــاها الدولة ٠ وهذه الحقيقة تجعل مفهوم التنمية الاجتماعية غير محدد تماما ، ومن ثم لا يمكن الاتفاق على تعريف واحد لها ٠

كذلك تختلف محاولات التغيير الاجتمــــاعى من مجتمع الى آخر • فبالنسبة الى روسيا نجد ألكس انكلز "Alex Inelres" يقول : ،

« لدينا مزيج واضح من التغيير الاجتمــــاعى المخطط والمقرر من السلطات العليا ، وهو يدار وينفذ بواسطة جماعة مهمتها ووظيفتها احداث هذا التغيير • ويؤازر هذه السلطة والقوة السياسية التى فى حوزتها نظام موحد تسيره أفكار مركزية • ويسير هذا التغيير بسرعة غير متوقعة ، ويمتد الى كل ناحية من نواحى الحياة الاجتماعية (١) •

هذا هو نمط التغيير الاجتمــــاعى الذى تعرض له المجتمع الروسى • ويلاحظ أنه بالرغم من الارادة والقوة التى كانت تدفع عمليات التغيير ، فان هناك بضعة نواح مما يتصل بالعلاقات والحياة الاجتماعية لم يكن فى وسع البلشفيين أن يغيروها مباشرة • بل انهم فى الواقع قد تراجعوا أحيانا عن عزمهم أثناء محاولتهم ترميم الحياة فى مجتمعهم ، وتشييد كيان هذا المجتمع من جديد • هذه النواحى تشمل — فيما تضمنته — الاتجاهات العــــامة نحو السلطة ، والمفهوم الخاص للملكية الشخصية وحوافز الانتاج ، والعلاقات فى نطاق الأسرة وبنائها العائلى • مثل هذه الأمور تمثل جانبا من الحيـــاة الروسية التى قاومت التغيير •

على أن عملية التغيير الاجتماعى فى مجتمعات أخرى كانت أكثر اتصالا بحياة الأفراد الخاصة مما كانت عليه فى روسيا • فمن خلال التجربة التى مرت بها تركيا فى عهد كمال أتاتورك ، نلاحظ أن عملية التغيير الاجتماعى فى بعض مجالاتها كانت موجهة مباشرة الى اعتبارات الحياة الشخصية أكثر مما كانت فى روسيا • ومن ذلك نرى أن المســـاواة بين الرجل والمرأة فى المكانة ، والتعـــديل الذى أدخل على الزى ، والتغيير الذى لحق الحروف الأبجدية ، والفصل بين القانون والسياسة وبين الدين ، واضعاف سلطة رجال الدين ، وسياسة التعليم • كل هذه الاتجاهات ربما أثرت فى الحياة التركية

---

1. Alex Inkeles, "Social Change in Soviet Russia," ed., Morroe Berger and Others. Freedom and Control in Modern Society. (New York: Van Norstand, 1954), p. 244.

التقليدية المحافظة بما لم تفعله الثورة البلشفية فى الحيـــــاة الروسية التقليدية · ولا يمكن أن نغفل أن تركيا بعد اتاتورك قد اضطرت للتقهقر فى بعض النواحى التى كان التغيير الاجتماعى فيها يتحدى قيما وعقائد وانماط سلوك ، وخاصة ما اتصل منها بالنواحى الدينية ·

ومن ناحية أخرى نجد أن الثورة الكمالية فى تركيا لم تعمل أسلحتها فى نواحى الحياة السياسية والاقتصادية بتركيا ، بقدر ما أعملته الثـــورة البلشفية فى روسيا ·

**وهكذا تنبئنا التجربتان الروسية والتركية بقصور التغيير الاجتمـاعى المخطط الذى يفرض على الشعب بأى طريقة · فان بعض نواحى الحيـــاة لا يمكن التأثير فيها بطريقة مباشرة وبواسطة الأداة الحكومية ويضمن لهـا الدوام ·**

ولعل هذه الحقيقة هى التى دعت برجر الى توقع تغيير اجتماعى أقل فى مصر بعد الثورة · وافتراضه هذا قائم على أساس أن البيروقراطيـــة الحكومية عندنا ــ وهى المسئولة عن احداث التغيير ــ لا تتمتع بنفس الدرجة من احكام الرقابة ، أو الأفكار والعقائد المحددة التى جاءت بهـــا الثورة البلشفية · كما أنها لا تتصف بالقصــــد العنيف الذى حفز اتاتورك لادخال مدنية سريعة على المجتمع فى تركيا (١) ·

الا أنه ــ فى رأينا ــ توجد أدلة كافية تعزز نجاح الجهود المبذولة فى احداث التغيير الاجتماعى بالمجتمع المصرى · بعض هذه الأدلة ــ وربمـــا أهمها ــ ظهر خلال عملية التطبيق الاشتراكى التى أخذت قوة اندفاعها ابتداء من سنة ١٩٦١ · وربما لو أتيح لبرجر اليوم أن يعيد ما كتبه سنة ١٩٦٠ لعدل عنه أو عدل فيه · ومن هذه الأدلة ما يأتى :

أولا : بدأت التجربة المصرية بعد أكثر من ربع قرن من بدء مثيلاتها فى روسيا وتركيا · وقد كانت هذه الفترة حافلة بالأحداث الهامة التى تركت

---

1. Morroe Berger, Military Elite and Social Change: Egypt Since Napolion, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1960) p. 34

آثارها فى حياة الشعوب ٠ وأهمها الكساد والحرب العالمية الثانية ٠ ونظرا للنتائج السيئة التى ترتبت على هذين الحادثين ، كانت هناك رغبة قوية لدى معظم شعوب العالم فى تطوير أحوالها واصلاح أمورها ، وادراك الناس للأحوال السيئة التى وصلوا اليها ووجود فرص أفضل للاستمتاع ووسائل أفضل للحياة مما جعلهم يتطلعون الى التغيير ٠ وقد ساعدت ثورة الأمانى والتوقعات لدى الجماهير فى مصر على احداث عملية التغيير الاجتماعى التى أخذتها الحكومة الثورية على عاتقها ٠

ثانيا : تبدو الرغبة عندنا فى تحقيق العدالة الاجتماعية واضحة كأحد المبادىء الهامة التى يرعاها التطبيق الاشتراكى ٠ وقد اقتضى هذا توجيه قدر كبير من نشاط الدولة نحو الأمور المتصلة مباشرة بالمصالح الحيوية العامة للشعب فى الميدان الاجتماعى لاحداث تغييرات أساسية هيكلية فى المجتمع تضعه فى النهاية داخل الاطار الاشتراكى المستهدف ٠ ونقصد بالتغييرات الهيكلية « Structural Planning » مجموعة الاجراءات والقرارات والقوانين التى تستهدف تغيير الهيكل الاجتماعى والاقتصادى فى المجتمع ، وخلق ظروف وأوضاع وعلاقات جديدة تحكم كلا من النظامين الاجتماعي والاقتصادى ٠ وفى مقدمة التغييرات الهيكلية التى لجأت اليها الثورة :

١ ـ قوانين الاصلاح الزراعى ٠

٢ ـ الغاء الرتب والألقاب المدنية ٠

٣ ـ قوانين التأمين الاجتماعى التى شملت الموظفين والعمال ٠

٤ ـ قوانين التمصير التى خلصت الاقتصاد المصرى من تحكم الاستعمار والطبقة الاقتصادية المستغلة ، وساعدت على ممارسة فئات اجتماعية تقدمية لنواحى النشاط الاقتصادى ٠

٥ ـ قوانين التأميم ٠ وقيام القطاع العام بمسئولية ادارة أوجه النشاط الاقتصادى بما يكفل عودة الارباح الى الشعب فى مجموعة ، وبقاء الاقتصاد القومى بعيدا عن الاحتكار والاستغلال ٠

٦ ـ قوانين الحد الأدنى للأجور وساعات العمل ٠ وما تستهدفه من

ضمان حقوق العمال ، وعدالة معاملتهم ، واتاحة الفرصة لتحقيق العمالة الكاملة ·

٧ - القوانين الخاصة بمشاركة العمال فى الادارة والارباح ، وظهور فئات اجتماعية جديدة تمارس العملية الادارية فى القطاع العام · وما يحققه هذا من ديموقراطية الادارة والمشاركة فى المسئولية والشعور بالانتماء ·

٨ - قوانين الضرائب التصاعدية التى تستهدف تحقيق المساواة الاجتماعية والمساهمة فى توجيه جزء من الدخل لتحقيق أهداف التنمية ·

٩ - القوانين الخاصة بتنظيم علاقة ملاك العقارات بالمستأجرين ·

ثالثا : والى جانب هذا النوع من التخطيط الهيكلى ، قام التخطيط الوظيفى « Functional Planning » الهادف الى تغييرات فى نوع وحجم ومدى الوظائف التى تؤديها الدولة فى ميادين التعليم والصحة والشئون الاجتماعية والاسكان وغيرها · فامتدت هذه الخدمات الى مناطق وفئات جديدة من المواطنين ، وتنوعت وزاد حجمها · ولم تعد سياسة الدولة مقصور عند حد تلافى الأخطار الاجتماعية التى قد تترتب على اهمال مثل هذه النواحى وانما تبنت فلسفة جديدة مؤداها أن الخدمة العامة حق لكل مواطن ، تسعى اليه ولا يسعى اليها · ومن ثم عكفت الدولة على تنفيذ العديد من البرامج - سواء بواسطة الحكومة المركزية أو المحليات - الهادفة الى تحسين أحوال المواطنين وتحقيق العدالة الاجتماعية ·

رابعا : أن عملية التغيير الاجتماعى فى مصر على عكس التجربتين الروسية والتركية - تتمشى مع المفاهيم والاعتقادات الدينية · فالى جانب الرغبة فى الفصل بين الدين والسياسة . وتنقية الدين من الاتجاهات السياسية التى أدخلت عليه ، تتوفر رغبة أصيلة فى احترام الدين ووضعه فى مكانه الصحيح · وقد أوضح الميثاق أن أحد الضمانات التى مكنت من انجاز العمل العظيم الذى حققته مصر بالثورة الشاملة هو ·· « ايمان لا يتزعزع بالله وبرسله ورسالاته المقدسة التى بعثها بالحق والهدى الى الانسان فى كل زمان ومكان ··· » (١) ·

---

(١) مصلحة الاستعلامات . الميثاق . ( القاهرة : دار ومطابع الشعب . ١٩٦١ ) . ص ١٠ ·

خامسا : أن عملية التغيير الاجتماعى فى تركيا كانت مستوحاة من الخارج · فقد كانت فلسفة كمال أتاتورك فى التغيير تمثل ايديولوجية أوربية التركية حضارة غريبة عنها ·

أما فى مصر فان عمليـة التغيير الاجتماعى تتجه الى البحث عمـا يناسبها ، ونحن لا نحاول أن نقلد غيرنا وانما نعتز بأنفسنا · ولذلك سـوف يلزمنا مزيد من الوقت نستغرقه فى البحث والملائمة والتجربة ·

سادسا : أن عملية التغيير الاجتماعى - وخاصة بالمناطق الريفية - لا تأخذ مكانها قسرا أو جبرا · وهى كذلك لا تأتى عن طريق الحتف · ذلك أن الاتجاه المعاصر يؤمن بأن تتم هذه العملية وفقا لأحداث النظريات والأسس التعليمية · ومن ثم تنظم الجهود المختلفة بالدولة بطريقة يرتكز فيها التقدم أساسا على نشاط متبادل من الحكومة والأفراد · مع الاهتمام بتعليم أهل الريف ، ومساعدتهم فى دراسة مشاكلهم وتفهمها ، واكتساب المعرفة والخبرة التى تساعد فى حلها ·

والواقع أن وحدات الخدمات الحكومية المختلفة والمراكز الاجتماعيـة المنتشرة بالريف ، وانما هى فى واقعها مراكز للتخطيط والرعاية الصحية والاجتماعية والثقافية والزراعية ، وهدفها مسـاعدة الأهالى على تحسين أحوالهم فى شتى مجالات الحياة · وهكذا تنمى الحكومة لدى الجمـاهير الاتجاهات نحو مساعدة أنفسهم بأنفسهم ·

سابعا : أن عملية التغيير الاجتماعى فى مصر يساندها عملية تنميـة للروح القومية ويتمثل هذا فى انتشار وسائل الأعلام والنمو المتزايد لمكانة المرأة فى المجتمع ، وتشجيع حركة التصنيع ، والاهتمام بالبحث العلمى ، ورعاية النشء والشباب ، وانعاش الحضارة المصرية العريقة · وغيرها · فالذى يحدث فى الواقع اذا هو أن الحكومة انما تشجع النواحى التى تساعد على تنمية الاتجاهات وتطوير الأذواق والشعور بالزهو القومى ، مما لا يمكن احداثه بالوسائل التشريعية أو الملزمة ·

ثامنا : أن سعى الحكومة فى مصر لاحداث التغيير الاجتماعى يؤازرد مشاركة القيادات الشعبية الواعية · اذ أدى اهتمام الحكومة بالمحليات الى ظهور قيادات محلية جديدة تساهم بايجابية وفاعليـــــة فى عمليات التغيير الاجتماعى · وتعتبر هذه القيادات المحلية عوامل جيدة التوصيل للمعلومات والأفكار والخطط بين الهيئات المحلية والمجــــالس الشعبية والحكومة وبين الأهالى وبالعكس ·

ومع ذلك فان تجربة التغيير الاجتماعى الحادثة فى مجتمعنا تتفق مع تلك التى مرت بها كل من روسيا وتركيا فى أن الذى باشر عمليات التغيير فى هذه التجارب كلها هو نظام حكومى ثورى قوى ، تركزت معظم السلطات فى قيادته ·

ومن هنا نرى أن الصفة الأساسية للتخطيط من أجل التنمية الاجتماعية واحداث التغيير الاجتماعى المنشود ، هى أنه حكومى بطبيعته · وهذا يعنى أن التخطيط من أجل التنمية الاجتماعية عندنا يقوم به مجموعة من القادة فى الحكومة وينفذه ويباشره الجهاز الحكومى القائم ·

## مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ

الذى يعنينا من بين أنواع التخطيط المختلفة هو التخطيط القومى ٠ والذى يشمل فى مضمونه أسلوبا واجراءات معينة تمكننا من دراسة الموارد المتاحة فى المجتمع وتوجيه هذه الموارد . وفقا لطريقة مثلى ، نحو استخدامات معينة لتحقيق الأهداف القومية ٠

التخطيط القومى اذا وسيلة لتحقيق أهداف عامة ٠ هذه الأهداف تحددها عادة القيادة السياسية بالدولة ٠ ومن أمثالها مضاعفة الدخل القومى مرة كل عشر سنوات وتحقيق العمالة الكاملة ٠ والأهداف العامة تتطلب تخطيطا مركزيا لتحقيقها ٠ ومعنى هذا أن يوضع مشروع مركزى يوضح النماذج المختلفة للخطط التى يمكن بواسطتها تحقيق الأهداف ٠ هذا المشروع يدرس ويناقش مع الأجهزة التنفيذية المعنية بالحكومة قبل أو يوضع فى شكله النهائى بواسطة جهاز التخطيط المركزى ٠

وهنا تبدو حقيقة جديرة بالاعتبار ٠ وهى أن مشروع الخطة يتركب من حصيلة دراسة المقترحات المركزية للخطة ، أى التى يضعها الجهاز المركزى المسئول عن التخطيط القومى ، ومن المقترحات اللامركزية التى تقدمها الأجهزة التنفيذية بمختلف مستوياتها ٠ وتتم هذه الدراسة فى كل من الجهاز المركزى للتخطيط ، والأجهزة التنفيذية المختلفة ، وأحيانا فى لجان مشتركة من الجانبين ٠ والغرض من هذا الاجراء تصميم الخطة بالصورة التى تحقق الأهداف العامة والتى يمكن فى نفس الوقت تنفيذها بطريقة عملية ، وهذا يعنى أن التخطيط المركزى يأخذ بلامركزية الاقتراح ٠ أى أن هناك دورا للمستويات اللامركزية فى التقدم بالمقترحات ، وفى مناقشتها وابداء رأيها باعتبارها عليمة بالموارد المتاحة فى النشاط الذى تمارسه ، ومشاكل التنفيذ التى قد تصادفها (١) ٠

ويمكن اجمال العوامل التى تدعو الى مركزية التخطيط فيما يلى :

---

(١) لبيب شقير : « مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ » ٠ ( مؤتمر التنمية الادارية الاول ، معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣ ٠ وثيقة الموضوع الثانى ) ٠

١ ـ أن التخطيط المركزى يتيح منهاجا متكاملا من الناحيتين العملية والعلمية · وهذا المنهج يضمن تعبئة كافة الموارد الطبيعية والامكانات البشرية والتنظيم فى اطار متكامل لتحقيق الأهداف القومية ·

٢ ـ التخطيط المركزى يمكن من تصميم الخطط بالصورة التى تكفل خطط القطاعات المختلفة · وكذلك يحقق التنسيق عند التنفيذ ·

٣ ـ التخطيط المركزى يمكن من تصميم الخطط بالصورة التى تكفل تحقيق التوازن الجغرافى والتقريب الحضارى بين الريف والحضر ·

٤ ـ التخطيط المركزى يمكن من مواجهة المشاكل العامة التى لا تدخل فى نطاق عمل قطاع أو جهاز معين ، كالاستهلاك مثلا (١) ·

٥ ـ امكان الرقابة على سير اجراءات العمل وخطوات التنفيذ للخطة الشاملة ·

والى جانب مبدأ مركزية التخطيط يقوم مبدأ آخر يقضى بلامركزية التنفيذ · وهذا الأخير يلقى مسئولية تنفيذ الخطة القومية على القطاعات المختلفة كل فيما يخصه من انتاج أو خدمات · بمعنى أن الخطة الشاملة تتحول الى برامج عمل تفصيلية توزع على أساس تخصصى · وتصبح مهمة

---

(١) تتطلب المشروعات القومية أن يكون تخطيطها بالضرورة مركزيا · وذلك لامكان تنسيق العمليات المختلفة المرتبطة بالمشروع · فبناء السد العالى مثلا تطلب تنسيق خطط وسياسات عديدة على أساس مركزى ، منها :

١ ـ خطة البناء . وما تستلزمه من شراء واستيراد آلات من الخارج ·

٢ ـ خطة النقل . بما فى ذلك نقل المعدات ومواد البناء بالكميات والأحجام المطلوبة وفى المواعيد المقررة ·

٣ ـ خطة بناء قرى لأهالى النوبة ·

٤ ـ خطة تهجير هؤلاء الأهالى وايوائهم واعاشتهم ·

٥ ـ خطة لمد الشبكة الكهربائية ·

٦ ـ خطة لاعداد وتدريب الفنيين والمهنيين ·

٧ ـ خطة لتخريج الأعداد الضرورية من المهندسين والملاحظين الكهربائيين ·

٨ ـ خطة زراعة للاستفادة من المياه التى سيوفرها السد ·

جهاز التخطيط المركزى عند هذا الحد متابعة مدى تقدم عمليات التنفيــذ ثم تقييم الخطط فى النهاية ٠

وفى مجال التفضيل بين التخطيط المركزى واللامركزى فى مجال التنمية القومية نرى ضرورة الأخذ بكلا النظامين فى التخطيط على المستوى القومى والمستوى المحلى بحيث يكفل التخطيط على المستوى القومى الوفاء بالحاجات العامة لكافة المواطنين فى الدولة ، بينما يعالج التخطيط المحلى ـ اللامركزية ـ استكمال نواحى النقص على المستوى المحلى للمواطنين فى الاقليم الواحد . مما يحقق ذلك النوع من الترابط الانسانى وديمقراطية توزيع الخدمات نتيجة اشتراك المواطنين فى الاقليم الواحد فى وضع الخطط أو تمويلها وتحديد أولويات الفئات التى تعتبر فى حاجة الى خدمات معينة ٠

## الجهاز الحكومى ومشاكل التخطيط

ان العرض المتقدم يقودنا الى حقيقة هامة جــدا ٠ وهى أن التخطيط القومى الشامل من صنع وتنفيذ الأجهزة الحكومية ، والمواطنون فى المستويات التنفيذية المتدرجة هم الذين يصممون الخطط من أجل تحقيق الأهداف العامة، وهم الذين يتولون تنفيذها ٠ ويترتب على هذا بالضرورة نتائج هامة :

أولا : أنه يوجد فى الوقت الحاضر ارتباط وثيق بين الادارة والسياسة، أو بين العملية الادارية والعملية السياسية ٠ وهذا يخرج بالنظرية التقليدية لفصل السلطات التى نادى بها مونتسكيو عن اطارها الضيق ٠ والواقع أن الهيئات التشريعية قد زاد من اعتمادها على المنفذين باعتبــــارهم فنيين ومتخصصين فى رسم وتخطيط برامج السياسة العامة ٠ وأصبحت الفكرة القائلة بأن كل ادارى سياسى أمرا واقعا فى مجتمعنا المعاصر ٠

ثانيا : ان كفاءة التخطيط لا تتوقف فقط على مـــدى كفاية أجهـــزة التخطيط المركزية فى عملها واتقانها له ، وانمـــا أيضا على مدى ايمـــان المخططين بالأهداف التى يحاولون بالخطط تحقيقها ٠

ثالثا : أن مدى تحقيق الخطط لأهدافها يتوقف على مدى كفاية الأجهزة التنفيذية التى يوكل اليها مهمة جعل الخطط حقيقة وواقعا ٠

ولعل هذه الحقائق تقودنا الى البحث فى المشـــاكل المتعلقة بعمليات التخطيط والتنفيذ والمتابعة ٠ هذه المشاكل نلخصها فيما يلى (١) ٠

١ ـ لما كانت الخطة لا تحقق نفسها بنفسها ، فان العامل الأساسى فى نجاحها هو الجهاز القائم على تنفيذها ٠ وبالتالى فانه لكى يتحقق النجاح فى ميدان التنمية القومية يجب أن نعنى ونهتم بتطوير الجهـــاز الحكومى الحالى الذى عليه تبعة تنفيذ خطط ومشروعات التنمية الطموحة (١) ٠

وحتى الآن لا يوجد ضمن اطار خطة التنمية القومية خطـــة محددة المعالم لتنمية وتطوير الجهاز الحكومى متمشية مع خطة التنمية القومية ٠ وهذا يحملنا على التساؤل : كيف يمكن أن تتحقق مشروعات التنمية الطموحة بواسطة امكانيات الجهاز الحكومى الحالية ؟

٢ ـ نقص البيانات والاحصـــاءات والدراســـات المتصلة بعمليات التخطيط ٠ وعدم دقتها أو تنظيمها ٠ مما يقلل فرص الاستفادة منها ويعرض عملية التخطيط لكثير من المخاطر ٠

٣ ـ ضرورة تخطيط القوى العاملة بما يكفل توفير الأعداد الضرورية من الفنيين والمهنيين والمتخصصين الذين تتطلبهم خطط التنمية ومشروعاتها فى الحاضر والمستقبل ٠

٤ ـ مراعاة التنسيق بين المشروعات المختلفة والربط بينها فى صورة متكاملة بما يكفل الحد من الازدواج أو التداخل ، أو تعطيل بعض المشروعات أو الطاقات ٠

---

(١) عبد الكريم درويش : « ندوة حول مشاكل التخطيط والمتابعة » ، ( مؤتمر التنمية الادارية ، معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣ ) ، ص ٣ ـ ٦ ٠

(١) يلاحظ أن الهند تحرص على تضمين خطة التنمية القومية خطة لتنميـــة الجهاز الحكومى تسير جنبا الى جنب مع الخطة الأولى ٠ وبالرغم من ذلك جاء فى تقييم الخطة الخمسية الأولى للهند أن جانبا كبيرا من الفشل الذى صادفها فى تحقيق أهدافها كاملة مرجعه نقص كفاية الأجهزة التنفيذية ٠

٥ – ضرورة تدعيم نظام الاتصالات بين القاعدة الشعبية والأجهزة التنفيذية المتصلة بعملية التخطيط وجهاز التخطيط المركزى ، بما يكفل وصول المعلومات والبيانات والأمانى والرغبات الى المخططين ٠

٦ – تأثر أجهزة التنفيذ ببعض الاتجاهات البيروقراطية غير المستحبة كالميل للتواكل فيما يتعلق بالانفاق ، والانتظار حتى نهاية السنة المالية ثم الدخول فى سباق لاستنفاذ الاعتمادات المالية ٠ مما يترتب عليه خلق سوق سوداء وارتفاع الأسعار والارتباط على أشياء لم تكن أساسا فى الخطة ٠ وكالنزعة لعدم التقيد بالخطة والدخول فى مشروعات غير مدرجة بها ٠

٧ – ضرورة وضع معايير للأداء وللكفاية الانتاجية حتى يمكن أن نحكم على الخطط ونقيمها ٠ ان تقييم الخطة يتم على أساس مدى فاعليتها وكفايتها فى تحقيق أهدافها ، وهذد لا يمكن حسابها فى غياب المعايير الضرورية ٠

**مشكلات التخطيط بالدول النامية :**

يمكن حصر أهم المشكلات المتعلقة بوضع وتنفيذ ومتابعة خطة التنمية فيما يلى :

المشكلة الأولى : وتتصل بنقص الوعى التخطيطى ٠ وهذا يتطلب :

( أ ) الايمان بالتخطيط وضرورته كصورة مثلى لتنظيم الحياة الاقتصادية والاجتماعية ٠

(ب) تشكيل السلوك أو تعديله بما يتفق وهذا الايمان فى كافة نواحى حياتنا كأفراد أو جماعات ٠

(ج) أن يشعر كل فرد أنه فى ظل التخطيط يتوقف انتاج ونشاط الآخرين على ما ينتجه هو ، وأن أى تقصير فى نشاطه سيؤثر فى انتاج الآخرين نتيجة للترابط بين الأنشطة المختلفة فى الخطة ٠

المشكلة الثانية : وتتصل بالبيانات ومدى توفرها وشمولها ودقتها ، ومدى امكان وصولها فى الوقت المناسب ٠ وذلك بالنسبة لأهمية البيانات والاحصاءات الدقيقة المنظمة فى عملية التخطيط ٠ والمسئول عن البيانات هى الأجهزة التنفيذية المختلفة وأجهزة القطاع العام ٠

المشكلة الثالثة : وتتصل بأجهزة التخطيط نفسها · فبعض الجهات ما زال ينقصها مكاتب التخطيط والمتابعة · كذلك فان الموظفين الذين يعملون بمكاتب التخطيط ينقصهم التدريب الكافى ، كما يلزم استقرارهم فى عملهم بالتخطيط ·

المشكلة الرابعة : وتتناول تطوير الادارة بالحكومة والقطاع العام بحيث تتلاءم مع مقتضيات التخطيط · فمن الواضح أن الدول النامية تعطى أهمية كبرى لتحقيق كفاءة الخطط · بينما لم يحظ التنفيذ باهتمام مماثل · وأى خطة مهما بلغت كفاءتها محدودة الجدوى ما لم تقترن بكفاءة مماثلة فى تنفيذها · والعبرة هنا ليست فى مجرد وصول الانفاق الاستثمارى الى ١٠٠٪ مثلا من المستهدف على النحو الذى نلحظه فى تقارير المتابعة ، وانما الأهم ما اسفر عنه الانفاق المذكور من تحقيق الأهداف المرجوة ·

المشكلة الخامسة : سيطرة الحكومات الوطنية على الاقتصاد القومى لم تكن بالقوة والشمول اللازمين للتخطيط الناجح · فمعظم اقتصاد الدول النامية ظل « اقتصادا مختلطا » · وظل القطاع الحام ضعيفا أو موضعا للمنافسة غير المتكافئة أو الاستنزاف غير المشروع ·

المشكلة السادسة : الاعتماد الزائد على التمويل الخارجى لخطط التنمية · وهو أمر لم يكن عمليا فى كثير من الأحيان · كما أنه لم يسمح بتدعيم الاستقلال للاقتصاد الوطنى ، وهو المطلب الأول لنجاح أى مخطط تنموى ·

المشكلة السابعة : عدم استقرار الخطط . وهى ظاهرة بالغة الخطورة بالدول النامية · ومرجعها تغير الأفكار والاتجاهات الأساسية التى تقوم عليها الخطط بتغير القيادات السياسية المسئولة فى تلك الدول · لذلك يجب العمل على ضمان استقرار التخطيط بالدول النامية ، بأن يوكل الى مجالس أو هيئات مستقلة لا تتغير بتغيير الوزارات أو القيادات السياسية المؤثرة ·

وكان مؤتمر التنمية الادارية الذى عقد بدوراته الثلاثة خلال الفترة من ٩ نوفمبر الى ١٩ ديسمبر ١٩٦٣ ، قد قدم عدة توصيات مفيدة تتعلق بالتخطيط القومى ، وما يتصل به من تخطيط القوى العاملة ، وتخطيط التعليم،

وسياسة التمويل ومشاكل الميزانية ، وما اليها · وقد أجمعت هذه التوصيات - التى تعبر فى نفس الوقت عن مشـــاكل متصلة بالتخطيط - على ضرورة الاستفادة من التجارب التى أسفر عنها تطبيق الخطة الخمسية الأولى . وبذل العناية لتحقيق التنسيق الفعال بين الخطط المختلفة . وزيادة الاهتمـــــام بالبيانات والاحصاءات اللازمة لاعداد الخطة على أسس سليمة ، وتوجيـه سياسة التعليم بما يتمشى مع متطلبات خطة التنمية . والاهتمام بالتـدريب صفى كافة المستويات ، ورفع الكفاية الانتاجية (١) ·

★ ★ ★

الخلاصة أن التخطيط فى وقتنا الحاضر من عمل الحكومة باعتبـاره الوسيلة الفعالة لمواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية الملحة · مثل هذه المشاكل التى لم تحل من قبل لغياب التخطيط القومى الواعى ، أصبحت الآن تنال حقها من الفحص والدراسة العميقة · وفى المرحلة القـــادمة تنتظر الحكومة مهام أكثر طموحا وأشد تحديا ، وتتطلب خططا أكثر واقعية وأكثر مرونة بحيث تمكن من التحرك فى الاتجاه المناسب كلما تغيرت الظروف ·

وكما أن المشاكل الاقتصادية والاجتماعية يصعب مواجهتهـا بـدون التخطيط المنسق ، كذلك الحال بالنسبة للنواحى الادارية ، حيث تبدو الحاجة ملحة الى ضرورة اعداد خطة ادارية شاملة ، متمشية مع خطة التنمية ، ومع نتائج هذه الخطة المتوقعة · على أن تكون الخطة الادارية ذات برامج متنوعة تسمح بتغطية جميع أبعاد المشكلة الادارية ، والتحرك فى كل الاتجـــاهات لملاقاتها · وهنا تكون الدروس المستفادة من الخطة الخمسية الأولى ذات فائدة محققة ·

---

(١) انظر : توصيات مؤتمر التنمية الادارية بدوراته الثلاثة · ( مؤتمر التنمية الادارية ، القاهرة : معهد الادارة العامة والمعهد القـــومى للادارة العليا ، ديسمبر ١٩٦٣ ) ·

# تجــارب فى التخطيط
# والدروس المســتفادة

## الخطة الخمسية الأولى :

لم يعد هناك مجال للمناقشة فى هل نمضى فى سياسة التخطيط أم نتريث فى المضى فيها . وانما قد يكون مجال البحث والتفكير متعلقا بالسرعة التى يجب أن نسير بها ، وتحديد معدلات النمو فى مختلف القطاعات ، ومحاولة تذليل الصعاب التى قد تحد من قدرتنا على التخطيط القومى الشامل .

وعند التفكير فى الخطة الخمسية الأولى كان علينا أن نختــار أحد أمرين : اما أن ننتظر ، حتى نتمكن من الاعداد وتهيئـــة الأجهزة الادارية والفنية اللازمة وتدريب العاملين ، ثم نبدأ بعد ذلك مرحلة التخطيط . واما أن نبدأ بما لدينا من امكانات وأجهزة ليست على الدرجة المناسبة من الكفاءة والكفاية حتى لا نتوقف عن المضى فى التنفيذ .

وقد استمر الاعداد للخطة الخمسية الأولى سنتى ١٩٥٧ ، ١٩٥٨ ، لكى يبدأ التنفيذ والتطبيق فى يوليو ١٩٦٠ . على أن تعتبر سنة ١٩٥٩ ـ ١٩٦٠ هى سنة الأساس . وقد صادف اعداد الخطة ظروف هامة كان لها تأثيرها على سير الخطة وعلى مدى تحقيقها لأهدافها ، وفى مقدمتها :

١ ـ كنا حتى ذلك الحين نعتمد على الدول التقليدية فى استيراد معظم احتياجات المجتمع ، ولم نكن بعد قد استكملنا تحرير اقتصادنا من كل القيود المفروضة عليه .

٢ ـ فرضت ظروف الكفاح فى هذه المرحلة أن يبـــدأ العمل الوطنى الشامل دون تردد فى جميع المجالات . وكانت عملية التنمية القومية الشاملة بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية تستأثر باهتمام القيادة السياسية .

٣ ـ أن التخطيط العلمى الشامل فى الأحوال العـــادية يفرض اقامة التوازن بين الصناعات الخفيفة والاستهلاكية ، وبين الصـــناعات الثقيلة

والوسيطة · الا أن الاعتبارات الاجتماعية والانسانية فرضت من ناحية أخرى عدم حرمان الجيل الحاضر من المستلزمات الملحة ·

على أن التخطيط عندنا بالرغم من الصعاب التى واجهته - وأهمها ندرة عوامل الانتاج بما فيها التنظيم الفنى والادارى - له ميزة على التخطيط الذى قامت به بعض الدول المتقدمة · اذ أننا بالضرورة قد استفدنا من التجارب الطويلة التى مرت بها تلك الدول ، ونحاول تجنب الأخطاء التى وقعت فيها مما يوفر علينا الكثير من الوقت والجهد والمال ·

غير أن الأمور لم تسر فى طريقها الطبيعى · فقد جاءت معدلات السنة الأولى من الخطة أقل من المستوى المقدر لها ، وهى نتيجة واجهتها كل الدول التى مارست أو تمارس التخطيط لأول مرة ·

وجاءت السنة الثانية للخطة بتحديات قاسية ، وتطورات هائلة فى تنظيم ووظائف المجتمع · وفى مقدمة هذه التحديات والتطورات :

١ - اصابة محصول القطن عام ١٩٦١ بالآفات الزراعية ، مما أدى الى عجز يقدر بحوالى الثلث · وقد كان لهذا العجز أثره على الفلاح المنتج · وعلى الاقتصاد القومى يقدر بحوالى ٧٠ مليون جنيها ·

٢ - بدأ تنفيذ نظام الادارة المحلية خلال نفس العام · وقد ترتب على هذا الاهتمام بالمشكلات التى تعانى منها المحليات ، وزيادة التوسع فى الخدمات التى كانت كل محافظة فى أمس الحاجة اليها ·

٣ - صدور القوانين الاشتراكية · وهى تمثل تحول أساسى فى الاقتصاد القومى ، وفى اعادة توزيع الدخل القومى · وقد ترتب عليها ظهور القطاع العام ، وظهور الحاجة الماسة الى الكوادر الادارية والفنية القادرة على ادارته وتشغيله ·

٤ - الأخذ بمبدأ مجانية التعليم فى كل المراحل · وهى عبء اضافى تحملته الدولة ·

وكانت السنة الثالثة والرابعة فى الخطة بمثابة مواجهة للواقع · فقد

كان العمل فى مشروع السد العالى متخلفا فى التنفيذ بما يعادل سنة كاملة . وكذلك بالنسبة لمشروع تهجير أهالى النوبة . ولحق التأخير مشروعات رى الحياض وتحويلها الى رى دائم ، ومشروعات استصلاح الأراضى . والى جانب هذا بدأت ظواهر الانفجار السكانى ، والانفجار فى الاستهلاك ، وأزمات الاسكان والمواصلات تشتد حدة بفعل عوامل التغيير الاجتماعى الحادث فى المجتمع .

وكان لابد من توفير العمل المضاعف ، وتدبير الطاقات والأيدى العاملة، وتجنيد الخبرات والمهارات ، واستغلال كافة الامكانات المتاحة حتى يمكن تعويض التخلف ، والالتزام بالأهداف التى حددتها خطة العمل لكل سنة قادمة بقدر الامكان .

وهكذا أمكن بالرغم من التحديات والصعاب التى واجهت الخطة ـ سواء فى الاعداد أو التنفيذ ـ تحقيق نتائج عديدة وصلت بالتطور والتنمية الى مستوى مشرف اذا ما قوم فى اطار الظروف التى تكشفت والمهام التى استجدت ، والتحديات والصعاب التى مرت بها الخطة .

وقد انتهت الخطة الخمسية الأولى وبين ايدينا حصيلة من التجارب والدروس المستفادة . وفى مقدمة العوامل التى أثرت فى الخطة ما يلى :

**أولا : العوامل الاقتصادية :**

١ ـ عدم تقييد معدلات الزيادة فى الاستهلاك مما أدى الى اضعاف القدرة على الادخار .

٢ ـ زيادة الاهتمام بالصناعات الاستهلاكية فى مرحلة التنمية الأولى .

٣ ـ عدم التركيز على الصناعات الثقيلة للاقلال من اعتمادنا على الخارج فى سد احتياجاتنا منها ومن السلع الوسيطة .

٤ ـ عدم الاهتمام بالزراعة قدر الاهتمام بالصناعة . وبذلك بقيت الزراعة الى حد كبير معتمدة على وسائلها البدائية .

٥ ـ العجز المستمر فى الميزان التجارى خلال عملية التنمية ٠

٦ ـ القصور فى التصدير ، وضعف عملية تخطيط الصادرات من السلع التى نتفوق فى انتاجها ٠

٧ ـ قلة الصادرات فى الزراعة ، وضرورة التغلب على الصعوبات فى هذا المجال ٠

**ثانيا : العوامل الاجتماعية :**

١ ـ سرعة خطى التغير الاجتماعى وما يترتب على ذلك من تغيير مستمر فى الأهداف والأولويات ٠

٢ ـ المعدلات المتزايدة والمرتفعة فى عدد المواليد ، والتى تحول دون زيادة معدلات الدخول بالقدر المستهدف من الخطة ٠

٣ ـ نقص الوعى التخطيطى لدى المواطنين ، وعدم اكتسابهم السلوك التخطيطى ٠

٤ ـ ازدياد الشهية للتنمية نتيجة المكاسب التى حققها العمال والفلاحون أدى الى انفجار فى الاستهلاك ٠

**ثالثا : العوامل الادارية والتنظيمية :**

١ ـ مشكلة نقص البيانات ، ومدى دقتها وتنظيمها ٠

٢ ـ نقص الخبرات الفنية والادارية ، وتخلف النواحى التنظيمية وأساليب وطرق العمل ٠

٣ ـ نقص الكفاية الانتاجية ، وعدم وجود معدلات أداء سليمة ٠

٤ ـ عدم التنسيق والربط بين تخطيط القوى العاملة وبين تخطيط الطاقة المادية ٠

٥ ـ ضعف التنسيق بين خطط القطاعات المختلفة ، وكذلك بين المشروعات فى القطاع الواحد ٠

## أضواء على الخطة الثانية :

بدأت الخطة الثانية ولدينـــا حصيلة ثمينة من الدروس والخبرات المكتسبة عن الخطة الخمسية الأولى · وليس من شك فى أن القطاع العام قد بدأ يستقر ، ويكون تقاليد للعمل ، وينمى كوادره الادارية والفنيـــة من العاملين الذين مروا بالتجربة وصقلتهم الخبرة · وقد تحققت للقطاع العام عدة انجازات هامة فى مقدمتها صدور لائحته الجديدة ، واعادة تنظيمـه وتحديد علاقاته بالوزارات ، واختيار قيادات جديدة فى مختلف المؤسسات والشركات ، والأخذ بحوافز الانتاج ·

وقد حقق المؤتمر الذى اجتمع فيه الرئيس جمال عبد الناصر بالقادة فى القطاع العام عدة نتائج هامة · فى مقدمتها ربط القيادة الادارية بالقيادة السياسية ، والتعرف على المشكلات التى تصادف العمل فى القطاع العـام ومحاولة حلها والتركيز على ضرورة زيادة الانتاج من أجل تحقيق الأهداف الكبيرة التى يتوخاها المجتمع ·

وهكذا بدأت الخطة الثانية وقد تهيأ لها منـــاخ أفضل للعمل ، ومن ورائها قوة دفع كبيرة . ولديها دروس مستفادة وخبرات ومهارات لم تكن متاحة من قبل · وقد تحددت ملامح هذه الخطة بصفة عامة فى النقـــاط الآتية : (١)

أولا – أنه يجب مع تقرير مبدأ الانطلاق الى التنميـــة والاسراع فى تنفيذ المشروعات لمسابقة التطور أن يؤخذ فى الاعتبار رأى الذين يطالبون بالتأنى فى التنفيذ مراعاة لبعض الظروف الداخلية والخارجيـــة المحيطة بالعمل الوطنى ·

وبالتالى فانه يمكن الوصول الى صيغة تحقق آمال الانطـــلاق ، وفى نفس الوقت تحقق ضمانات الأمان خصوصا بالنسبة للقدرة على تنفيـــذ المشروعات ·

---

(١) هذه الملامح هى حصيلة المناقشات التى دارت فى اجتماعات اللجنة التنفيذية العليا للاتحاد الاشتراكى العربى برياسة الرئيس جمال عبد الناصر فى ١٩٦٧/٢/٢٥· أنظر : ( الأهرام ، ١٩٦٧/٢/٢٦ ) ، ص ١ ·

ثانيا - أنه من الضرورى فى هذه المرحلة ايجاد تنسيق بين المشروعات التى تعطى عائدا سريعا وبين المشروعات الحيوية التى يتأخر عائدها كما تزيد فيها نسبة « معامل رأس المال » أى القدر اللازم من الاستثمارات لتوفير حد معين من الدخل القومى · ومثال ذلك مشروع مجمع الحديد والصلب الذى يصل بطاقة الحديد والصلب عند اتمامه الى قرابة المليونى طن سنويا ·

ثالثا - أن الزراعة ، سواء بالنسبة لاستزراع الأرض الجديدة بمعدل ١٥٠ ألف فدان سنويا ، أو بالنسبة لرفع كفاءة الأرض القديمة · يمكن أن تلعب دورا هائلا فى تحقيق الخطة الجديدة ·

رابعا - أن الخطة الجديدة يجب أن تكون مرنة بحيث يمكن فى أى وقت اضافة مشروعات اليها ·

خامسا - أن تكوين قوة اقتصادية احتياطية هو فى المرحلة القادمة ضمان مؤكد ضد محاولات الضغط الأجنبى · وبالتالى فانه لابد أن توضع حدود لهذه الاحتياجات - بما فيها احتياطى السيولة النقدية من العملات الصعبة - وأن لا يكون هناك تنازل عن هذه الاحتياطيات مهما كانت الأسباب ·

**خطة التنمية الخمسية ٧٦/١٩٨٠ :**

كان من نتائج حرب ١٩٦٧ ، وحرب ١٩٧٣ ، أن واجهت عملية التخطيط صعوبات وتحديات جمة ، أدت فى مجموعها الى توقف التخطيط أحيانا ، والى الاعتماد على أسلوب الخطة السنوية فى أحيان أخرى · وكانت بداية المخطط الجاد لاستثمار عطاء حرب رمضان/ أكتوبر فيما قامت به الحكومة من وضع خطة للتنمية الشاملة ، خمسية ، بدأت اعتبارا من بداية سنة ١٩٧٦ حتى سنة ١٩٨٠ · وكانت بداية الافلات من الأزمات الاقتصادية الخانقة التى تردى فيها اقتصاد مصر بعد سنوات عجاف مضنية ، اعقبت نكسة يونيو ١٩٦٧ ، وما صاحبها من استنزاف شاق لكل

الموارد ، والمرافق من أجل مواجهة عسكرية محتومة لاسترداد الارض والحق العربى ٠

وكانت هذه الخطة هى منطلق سياسة الانفتاح ، ووضعها موضع التنفيذ ٠ بعد جهود القيادة السياسية للتحرر من القيود البيروقراطية ، واعادة تنظيم القطاع العام ، وترشيد العمالة ٠٠٠ وقوى الانتاج ، وتقوية البنيان الاقتصادى لامتصاص المشروعات العمرانية القادمة ٠

ومع بداية تطبيق سياسة الانفتاح ، بدأ العمل على ارساء قواعدها ، وجذب الاهتمام الخارجى للمشاركة فيها ٠٠ ولكن الأجهزة والأوضاع الداخلية المرتبكة ، المنهكة ، المتشابكة لم يكن فى قدرتها أن تجابه هذا الموقف بنجاح ، فكثرت شكوى المستثمرين وظهرت أنواع من الانحراف والاستغلال مما قد يمكن حلها بحلول جزئية هنا وهناك ، دون حلول جذرية شاملة ٠

لذلك كان يجب الاتجاه الى تمريض الكيان الاقتصادى المنهك ٠٠ وأحيانا « نقل دم » اليه بكميات كبيرة ، فى شكل أموال سائله لسد العجز فى ميزان المدفوعات الذى تفاقم ٠ وكان يجب العمل أيضا على أن يكتسب الجسد قدرته وقوة دفعه الذاتية ٠ لذلك استلزم الأمر تدريب المريض بالتدريج على أنواع من النشاط ، وعادات فى التفكير والعمل ليزيد قدرته ويستعيد سلامته البدنية ، والعقلية ، والنفسية ٠

ذلك أن هذا الكيان المريض كان مصابا فى نفس الوقت « بضعف نفسى » فى صورة ارادة محدودة أمام الادمان الذى تأصل فى النفوس ٠٠ ادمان التسيب والاعتماد على الحكومة ، والسعى وراء الاستهلاك والمنافع دون عمل أو ثمن ٠ وهذه كلها عيوب تبدو الآن وكأنها متأصلة مزمنة فى مجتمعنا ، ولكنها فى الحقيقة ليست فى جوهر المجتمع ، انما هى عارضة بسبب ارتجال الخطط وقصورها وحالة الارتباك نتيجة الحروب المتتالية ، وهزيمة يونيو ١٩٦٧ ٠ وأصبح الاقتصاد المصرى فى حاجة الى « صدمات » و « حرمان » و « تعود » حتى يمكن أن يقف على قدميه (١) ٠

---

(١) ابراهيم حلمى عبد الرحمن : ( القاهرة : مجلة الاذاعة والتليفزيون ، ١٩٧٥ ) ص ٣٤ ـ ٣٥ ٠

لذلك فقد اتسمت الخطة الخمسية لسنة ١٩٧٦ بالسمات الآتية :

١ - عدم الالتزام بالانماط السابقة التى صاحبت نمو الدخل القومى البطىء لاتاحة الفرصة للانطلاق فى الانتاج ٠

٢ - تعكس الخطة سياسة الانفتاح ، وتحرير الوحدات الانتاجية ، ورفع مستوى الادارة ٠

٣ - تعديل أساليب التخطيط بما يتفق وسياسة الانفتاح الاقتصادى وزيادة حرية ومسئولية الوحدات الانتاجية فى القطاعين العام والخاص ٠

٤ - مشاركة هيئات الحكم المحلى والمحليات فى دراسة الخطة ومراقبة تنفيذها ، على المستوى المحلى والاقليمى ٠

٥ - تعتبر خطة سنة ١٩٧٦ جزءا من الخطة الخمسية ٧٦/٨٠ ٠

وقد روعى فى هذه الخطة الا تكون مفصلة تفصيلا دقيقا من ناحية المشروعات والأهداف لتلائم سياسة الانفتاح الاقتصادى ، واللامركزية فى التنفيذ ، وزيادة سلطة ومسئوليات الوحدات فى التصرف لمجابهة التطورات الداخلية والخارجية والظروف الطارئة ٠ وقد اكتفت هذه الخطة بتحقيق اجمالى الأهداف المتوقعة لكل قطاع ، وأعطت للوحدات الانتاجية حرية أوسع فى استثماراتها ، ومتابعة أنشطتها بما يتفق وأوضاع السوق الدولية، والمنافسة المحلية (١) ٠

**خطة التنمية الخمسية ٧٨/١٩٨٢ :**

اعتمد مجلس الشعب الخطة الخمسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ٧٨/١٩٨٢ وقد ارتبطت هذه الخطة - لأول مرة فى تاريخ مصر الاقتصادى الحديث - بمجموعة من السياسات تفوق فى أهميتها مجموعة المشروعات والاستثمارات ٠ ومن أجل هذا أيضا لا تتبلور الخطة فى مجرد قوائم لبرامج التنمية القطاعية ٠ بل تسعى - بالدرجة الأولى - نحو خلق ذلك المناخ

---

(١) المرجع السابق ٠

السياسى الاجتماعى الذى يعطى الفرد والمجتمع القــدرة على الحركة فى اتجاه يسمح بالاستمرار · ولا يتعرض الى هزات الانطــلاق التى يتلوها التوقف والتردد ، ولا يسمح بالبدء فى جهود ليس لدينـــا العزم والقدرة والموارد على مداومتها بالكثافة المنشودة ، والاستمرار فيها بالمعدلات التى تفى بالأهداف القومية وفق برنامج زمنى محدد ·

وليس هناك من ينكر أن مسيرة الشعب المصرى نحو بنـــاء المجتمع الحضارى القائم على دعامتى العلم والايمان ، وصولا الى مجتمع الكفاية والعدل ، يحوطها فى الوقت الحاضر مجموعة من القضـــايا الســـياسية والاقتصادية والاجتماعية التى لها وزنها وخطورتها · وهى تمثل معوقات على الطريق يتطلب تخطيها تنظيم العمل الوطنى لكافة أفراد الشـــعب ، ومؤسساته الدستورية ، وتنظيماته التنفيذية العامة والخاصة ، فى اطار ايدلوجية وطنية ، واستراتيجية قومية شاملة ، وخطة واضحة يتحرك الشعب من خلالها ، وفى اطارها ، بعزم شديد لا يعرف الوهن ، وعمل جاد لا يعرف الكلل ، وانتماء لا يشوبه الانحراف ·

ويبدو أن المناخ الذى تمارس فيه الخطـــة هذه الفترة أفضل من سابقتها ، وخاصة بعد توقيع معاهدة الســلام ، وتوجيه الجهود للبنـــاء والتشيد ، وليس للمعارك والحروب · وهو ما عبر عنه الرئيس السادات فى خطابه فى ١٩٧٩/٧/٢٦ بالاسكندرية بقوله :

« انتهت سنين المعاناة فى هذا العام ، بتوقيع اتفاق السلام · وبدأنا نجنى ثمار معاناة طويلة ··· والطعام والاسكان هما المهمة العاجلة التى نحن بصددها ··· » ·

وليست معاهدة السلام هى القضية الخارجية الوحيدة لمصر ، فهناك العديد من قضايا الحرب والسلام فى الشرق الأوسط ، والعلاقات السياسية القوتين العظميين فى العالم · وكل تقدم تحرزه مصر فى هذا الصدد يعتبر دعما حقيقيا للجهود المبذولة من التنمية والرخاء ·

**الدروس المستفادة :**

ومن أكثر الأمور أهمية وجدوى خلال هذه المرحلة الجديدة من مراحل العمل الوطنى ، أن نراجع الدروس المستفادة من التجارب السابقة ، والمتمثلة فى العديد من الخسائر التى تحملتها الدولة فى بعض المشروعات نتيجة **عدم التخطيط الدقيق للهدف** من المشروع . أو **عدم الالتزام بالخطوات التنفيذية لهـا** .

لقد أوردت تقارير هيئة الرقابة الادارية عددا من هذه الدروس المستفادة . ومن أمثلتها ما حدث عام (١٩٧٢/٧) من ترك كميات كبيرة من المعدات المستوردة والخاصة بمشروع كهربة الريف فى العراء لعدة سنوات عرضة للسرقة والتلف ، وقد بلغت قيمتها ٨ مليون جنيه ، نظرا لعدم توافر الاعتمادات المالية لهذا المشروع ، وعند توافرها سنة ١٩٧٥ وقدرها ١٨ مليون جنيه ، حدث بطء فى عملية التنفيذ نتيجة لضعف الامكانيات للشركات القائمة بالتنفيذ فى قطاع الكهرباء ـ من حيث العمالة الفنية ومعدات التركيب ووجود بعض الاختناقات فى بعض مواد البناء الأساسية (١) .

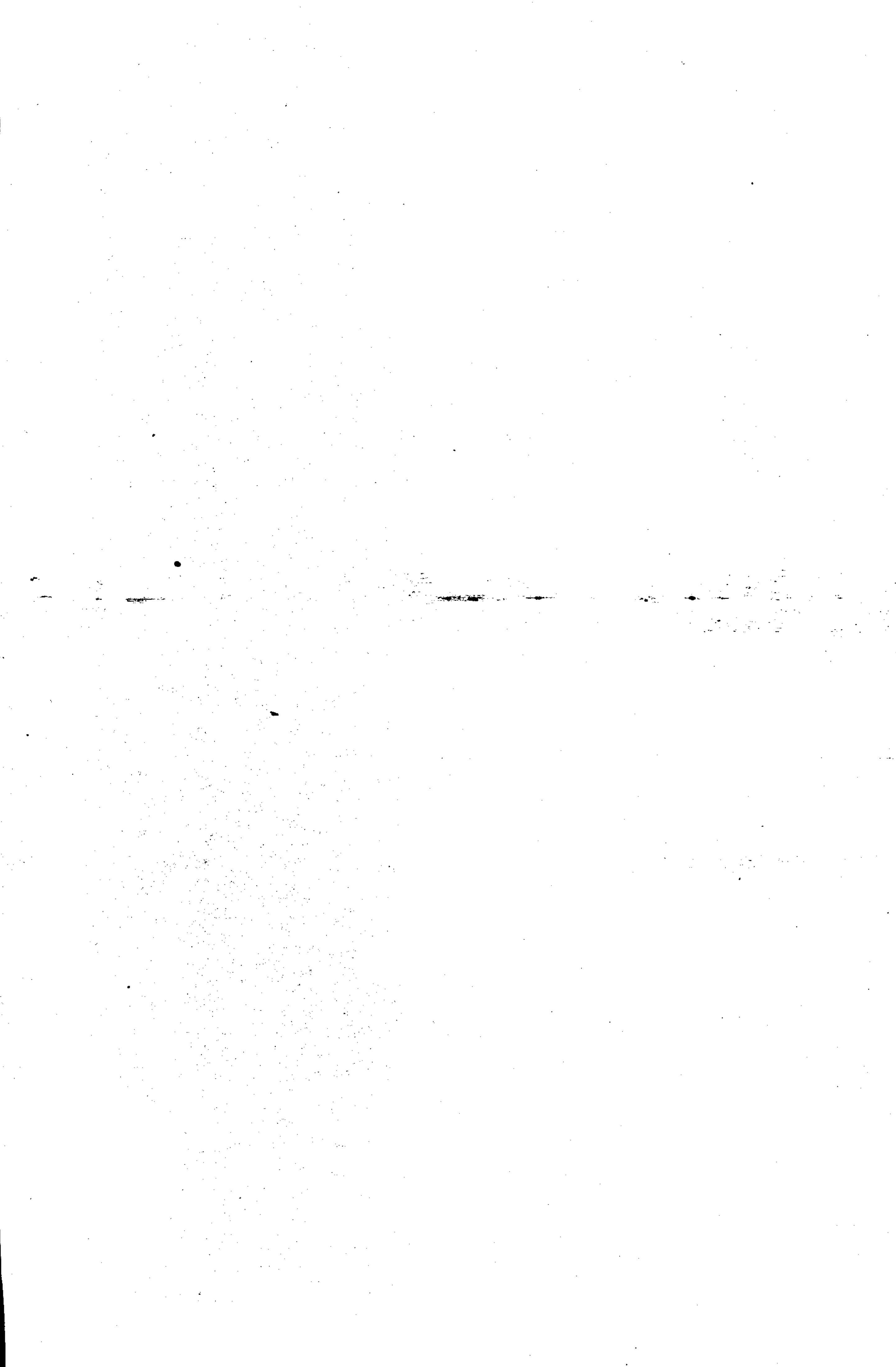
وهناك أيضا صور أخرى لسلبيات حدثت نتيجة **عدم التخطيط السليم للمشروعات** ، مما أدى لانفاق مبالغ كبيرة على مشروعات تعثر استكمالها ، مثل سوق القاهرة الدولى بمدينة نصر ، الذى بدأ العمل فى انشائه عام ١٩٦١ على مساحة ١٠٠ فدان وبتكلفة تقديرية فى حدود ١٠ مليون جنيه ، اعتمد فى الفترة من عام ٦١ الى ١٩٦٤ مبلغ ٢٫٩٥٠٫٠٠٠ جنيه ثم توقف العمل حتى عام ١٩٧٢ ، حيث قدرت تكلفة استكمال ما تم فقط من انشاءات بمبلغ ٣ مليون جنيه ، لم يعتمد منها حتى عام ١٩٧٤ الا مبلغ ضئيل للغاية لعدم توفير الاعتمادات المالية ، وقد ارتفعت تكاليف الاستكمال فى أبريل ١٩٧٥ الى ما يزيد عن ٧ مليون جنيه ، الأمر الذى اضطر معه المسئولون عام ١٩٧٧ الى اعادة دراسة المشروع والعمل على خفض التكلفة الى أقصى حد ممكن . ( مذكرة الرقابة الادارية فى مارس ١٩٧٧ ) .

ومن الأمثلة أيضا على **قصور التخطيط** فى بعض المشروعات فى مصر، « مصنع الكلور والصودا الكاوية » ففى عام ١٩٧٢ تقرر اقامة مصنع لانتاج الكلور والصودا الكاوية تحت اسم شركة النصر للكيماويات الوسيطة، وتتبع قطاع الأدوية ، وفى عام ١٩٧٥ تم اقامة المصنع وتركيب معداته ،

وقد بلغت الاستثمارات التى أنفقت عليه ٥ر٩ مليون جنيه ، ومع ذلك لم يتم تشغيله حتى الآن لعدم امداده بالتيـــار الكهربائى اللازم والذى بدأت الجهود فى طلب توفيره منذ عام ١٩٧٣ ، حيث تبين أن الأمر يستلزم اقامة محطة محولات جديدة تتكلف ٣ر١ مليون جنيه . وقد ترتب على ذلك انتهاء فترة ضمان معدات المصنع فى ١٩٧٦/٦/١ بالاضـــافة لضياع ما قيمتــه مليون ونصف جنيها سنويا من الكلور ، ٧٥٠ ألف جنيه صودا كاوية (١) ٠

---

(١) هيئة الرقابة الادارية : تقرير عن أوجه القصور والخلل فى الجهاز الادارى للدولة ، من سنة ٧٢ الى ٧٦ ، الجزء الاول ٠ ص ٥٤ ــ ٥٩ ، ص ١٤٤ ٠



# الفصل الثانى

## التنظيم

فى تقديمنا لنظرية التنظيم نجد من المناسب أن نشير الى قصة العميان الذين وضع كل منهم يده على جزء مختلف من جسم الفيل · وكانت النتيجة أن ادراك كل منهم لما يمكن أن يكون هذا الحيوان الضخم كان مختلفا تمام الاختلاف عن ادراك الآخرين ·

بالمثل يوجد اختلاف كبير بين نظريات التنظيم بما لا يمكن أن يستوعبه نطاق هذا الكتاب · وقصة الفيل لها مدلولها هنا · فمعظم الكتاب الذين اختلفوا فى فكرتهم عن نظرية التنظيم كان ذلك بسبب أنهم تناولوا الموضوع بافتراضات وأغراض متباينة ، ومن وجهات نظر مختلفة ·

فحينما ينظر الى التنظيم من الداخل فانه يبدو مختلفا كثيـرا عنه من الخارج · وحينما يبحث رجل الاقتصاد فى التنظيم فان نظرته اليه تختلف عن نظرة عالم النفس · وحينما يناقش الادارى التنظيم فان مفهومه يغاير مفهوم عالم الادارة فى مناقشاته ·

وهكذا قد لا يكون أساس الجدل أن بعض نظـــريات التنظيم خاطىء وبعضها صائب كما قد يستفاد من مضمون هذه النظرية . بقدر ما يكون السبب هو أن هذه النظريات ـ مع اختلافها ـ تعكس بدرجات متفاوتة الدقة بعض جوانب الحقيقة فى نظرية التنظيم (١) ٠

والكتابات المعاصرة فى موضوع التنظيم تعكس اتجاهات جـديدة لم تكن تطرق من قبل ٠ وربما يرجع هذا الى الاهتمام بظاهرة الضخامة التى يتصف بها عدد كبير من المنظمات الحديثة ٠ وربما يرجع أيضا الى أن الاتجاه الحالى فى دراسة التنظيم يميل الى التحليل التجريدى الشامل ٠ ولا شك أن جانبا من التحول فى الفكر يرجع الى انتشار الروح والطريقة العلميـة فى البحث ، مما حمل الكثيرين على التمعن بفكر جديد ثاقب فى كل ما كان يقبل سلفا كقضية مسلمة ٠

ولعل أهم الأفكار المتعارضة فى نظرية التنظيم التقليدى المبدأ القائل بأن البناء التنظيمى الحسن هو الذى يتلاءم مع الشكل المثالى للمنظمة المثالية، وهـــو البنـــاء الذى يتـــلاءم مع الفـــكر السائد عن التنظيم ، بدلا من أن يتلاءم هذا البناء أو الهيكل مع الأوضاع العملية القائمة والظـــروف الفعلية الموجـــودة والطباع والعـــادات والتقاليد المختلفة التى يتصف بهـــا الأشخاص العاملون فعلا بالمنظمة فى وقت معين ٠

**ان النموذج الذى صممه ماكس فبر للتنظيم البيروقراطى المثـــالى ، والذى عرضناه فى الفصل الخامس من الباب الثانى ، يمـكن أن يعبر عن النظرية التقليدية ـ الكلاسيكية ـ للتنظيم ٠ فهذا النمط «المثالى» يهتـــم بنواحى التنظيم الرسمى من حيث التركيز على التدرج الهرمى ، والمستويات وسيادة القواعد والتعليمات واستقرار السلطة فى المكتب لا فى شاغله ، وتوجيه سلوك العاملين وفقا لقواعد وانماط محددة سلفا ٠**

وقد تعرض هذا النمط للنقد الشديد بقدر ما تعرضت النظرية التقليدية بسبب جموده واتجاهه المادى واهماله للنـــواحى الاجتماعية والسلوكية فى التنظيم ٠

---

1. Dwight Waldo: Ideas and Issues in Public Administration, op. Cit., 82.

وفى محاولة للبحث عن نظرية واقعية وعلمية للتنظيم ، يقرر سيمون أن التنظيم يؤثر فى النـــاس الذين يعملون فى اطـــاره من خمس زوايا مختلفة (١) :

١ - التنظيم يقسم العمل بين العاملين · وكنتيجة لتحديد الاختصاصات فان التنظيم يركز اهتمام العامل وجهده على الدور المحدد له ، كما أنه يحدد نشاطه فى اطار هذا الدور ·

٢ - التنظيم يحدد أسلوبا نمطيا للعمل · ويرجع هذا الى الاجراءات المفصلة والقواعد المحددة التى تحكم سير العمل · ومن ثم فالتنظيم يعفى العامل من محاولة تقرير الاجراءات والقواعد التى يلزم اتباعها فى كـل حـــالة ·

٣ - التنظيم ينقل القرارات الى أجزاء المنظمة سواء من أعلى لأسفل أو من أسفل لأعلى ، أو على المستوى الأفقى · كما أنه يمد الموظفين بالمؤشرات التى تهديهم فى أداء العمل ·

٤ - التنظم يوفر نظاما معلوما للاتصالات ، عن طريق توفير شـبكة للاتصالات الرسمية بالمنظمة الى جانب الاتصالات غير الرسمية ، تنقل كافة المعلومات من الأوامر الى الشائعات ·

٥ - التنظيم يحقق تنمية وتدريب العاملين فيه ، عن ايمان بأهميـــة التدريب ، واسهامه الأكيد فى الوصول بالعاملين الى اتخاذ قرارات أفضل·

ان أى دراسة للادارة لم تغفل وظيفة التنظيم باعتبارها وظيفة أساسية لا يمكن ادماجها فى أى وظيفة أخرى · بل يلاحظ فى أغلب الأحيان أن بعض الكتـاب يدمجون وظائف أخـرى كالتنسيق والتـوجيه والاشراف فى وظيفة التنظيم ·

---

1. Herbert Simon : Administrative Behavior, Op. Cit., pp. 102-103.

## ماهية التنظيم

### المدرسة التقليدية :

ان دراسة التنظيم ليست موضوعا جديدا ، فقد تعرض الكتاب لموضوع التنظيم منذ آلاف السنين · وقد بدأت دراسة التنظيم فى بلاد متفرقة وفى أوقات متفاوتة ، ونتج عن ذلك مناهج مختلفة تعالج موضوع التنظيم (١) ·

**وأحد هذه المناهج ، وأقدمها من حيث التسلسل الرتيب لدراسة التنظيم، هو المنهج التقليدى الذى تمتد جذوره الحديثة الى دراسات ماكس فبر وفردريك تايلور وهنرى فايول · وتؤمن وجهة النظر التقليدية فى دراسة التنظيم بأن الأعمال او الاختصاصات يمكن أن تنظم بطريقة تؤدى الى تحقيق أهداف المنظمة بكفاية · وفى اطار هذا الاتجاه التقليدى ينظر الى التنظيم على أنه هيكل نموذجى من نتاج فكر رشيد ، وأنه يهتم فى المقام الأول بالبناء الرسمى للمنظمة ، وتنسيق الأعمال عن طريق ممارسة الاختصاصات واستعمال السلطات المقررة ·**

ويقوم المنهج الكلاسيكى على افتراض أساسى قوامه أن سلوك البشر منطقى ورشيد ، وأنه يستمتع بالرشد المستغل فى وضع التنظيم نفسه · وهكذا ينظر الى المدير على أنه يخطط الأعمال بالمنظمة التى تشمل أوجه النشاط الضرورية لتحقيق الأهداف · وينظر الى العاملين على أنهم وسائل لتحقيق الأهداف · ومن ثم يتوقع من كل عامل أن يؤدى ما يناط به من مسئوليات على الوجه المحدد سلفا ·

ولا يفترض التقليديون أن العاملين سوف يؤدون ما يوكل اليهم بالصورة التى تقررت تلقائيا · وانما يرون أنه عن طريق الاختيار المناسب ، والتدريب، والتقديم للعمل ، يمكن أن نصل بالعاملين الى أداء الأدوار المنوطة بهم بالصورة التى نبغيها · وفى هذا الافتراض الجوهرى يكمن الضعف الكبير فى النظرية الكلاسيكية للتنظيم ، مما كان مجال خصبا للنقد من ناحية ، ولاسهام أصحاب المذهب أو المدخل السلوكى فى التنظيم من ناحية أخرى ·

---

1. Joseph Litterer : Organization; Structure and Behavior, (New York : John Wiley and Sons Inc., 1963), p. 3.

وفى اطار المذهب التقليدى ينظر الى التنظيم على أنه توحيد للجهود من أجل تحقيق هدف ، حتى ولو كانت جهود شخصين ٠ فلو أن شخصين يدفعان سيارة معطلة ينتج لدينا « جهد مشترك » هو السمة البارزة والأساس النفسى للتنظيم ٠ كما يتطلب هذا الجهد نوعا من « التنسيق » وهو المطلب الأول فى كل نشاط مشترك ، لكى تدفع السيارة فى الاتجاه المرغوب وحتى لاتتعارض الجهود ٠

وهذا المثل يعكس فكرة التنظيم فى نظر التقليديين ٠ فالتنظيم يعبر عن نمط التعاون البشرى القائم من أجل تحقيق هدف مشترك ، وهذا لايعنى أن كل أنواع التعاون البشرى متشابهة ، فهى عادة تختلف باختلاف الأهداف والدوافع والقوى المسيطرة ٠ وانما المقصود أن أى دافع يتطلب تعاون الجهود البشرية لابد أن يعبر عن نفسه بتنظيم ٠ وانه وان كانت أنماط هذا التعاون سوف تختلف بحسب طبيعة الهدف ، بيد أنه توجد بعض الخصائص أو السمات المشتركة التى يمكن أن توصل لوضع قواعد عامة للتنظيم ٠ وفى سبيل التعرف على هذه القواعد أو الأسس يصبح من الضرورى ابراز الاعتبارات التى يتضمنها تعريف التنظيم ٠

ان التنظيم فى اطار المذهب التقليدى يعنى التجميع الرتيب للاجزاء المرتبطة من أجل تكوين كيان موحد يمكن من ممارسة السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غرض أو هدف محدد (١) ٠ والبناء التنظيمى فى حدود هذا المفهوم لا يعدو أن يكون نموذجا جامدا يعكس الشكل الرسمى للعلاقات والمستويات ، وخطوط الاتصال ، والحدود الفاصلة بين الوحدات ، والقواعد والتعليمات ٠ وهذه النظرة الى التنظيم محدودة الجدوى فى دراسة المنظمة وفهمها والتعرف على حقيقة التفاعلات الجارية بداخلها ٠ فدراسة العنصر البشرى بكل مايتصل به من تنسيق وتعاون واتصالات وسلطة، وقيم واتجاهات وعادات ومعتقدات وسلوك رشيد وغير رشيد ، هى التى تجعل للتنظيم معنى وقيمة ، وتفسح المجال أمام نظرية سليمة للتنظيم ٠

وينظر التقليديون الى التنظيم على أنه الجانب الرسمى للادارة ، أو

1. Marshall Dimock, Gladys Dimock, and Louis Koenig, Public Administration (N.Y. : Rinehart and Co. Inc. 1968), p. 129.

الأداة التى من خلالها يمكن تنفيذ السياسات والاجراءات الادارية · وهـــذه النظرية صادقة الى حد ما ، وان كانت ليست بصادقة على اطلاقها ، ويطلق على التنظيم أيضا الاطار الذى تتحرك بداخله أى جماعة متجهة نحو غرض معين · وأنه يحوى تخصيصا للواجبات المنوطة بالأفراد كما يحددها البنــاء التنظيمى · على أن ارتباط الواجبات بالاجراءات هو الذى يبعث ديناميكية التنظيم ويجعله شيئا أكثر من مجرد الهيكل ممتدا الى بناء المنظمة كله بما فيه من علاقات وظيفية · بذلك يعنى التنظيم هذه الوظائف كما تبدو فى نشاطها ونبضها المستمر وحركتها ، ويعنى التنسيق بين كل هذه العوامل المتعـــاونة فى سبيل الهدف العام ·

ووصف التنظيم هذا يوضح العلاقة بينه وبين الادارة ، فالادارة تعنى توجيه الجهود والتنسيق بينها ، وحفز البشر للعمل القائم على أساس الفهم العميق المستنير المدرك للطبائع والنفوس · بينما التنظيم يعنى توزيع الواجبات أو الوظائف فى علاقات محددة وبطريقة منسقة بين الوحدات التى تضمها المنظمة (١) · والاختلاف الواضح فى تعريف كل من الادارة والتنظيم يؤكد ـ من ناحية أخرى ـ مدى العلاقة القوية بينهما ، كما يدل على أن التنظيم يمكن أن يسبق ـ بحسب الترتيب المنطقى ـ الادارة ·

**نقـد المدرسة التقليدية :**

تعرضت نظرية التنظيم التقليدية ـ الكلاســيكية ـ لنقد شديد خــلال العشرين سنة الماضية حمل لواءه جيل جديد من الدارسين والبـــاحثين فى الادارة · وقد تساءلوا عما اذا كانت الادارة العامة علم قائم بذاته ، أم أنها مرتبطة بدراسة الحكومة وبالدراسات الاجتماعية والسلوكية · وهؤلاء النقاد، ومعظمهم من أساتذة العلوم الاجتماعية ، يصرون على أن نظــرية التنظيم التقليدية لا تتفق والمبادىء الديموقراطية والانسانية من حيث أنها تحــاول أن تلزم الفرد بالتلاشى فى شــخصية المنظمة وقوانينها ومطـــالب الولاء والكفاية ·

وهؤلاء النقاد على حق · فالادارة العامة لا يمكن النظر اليها مجردة،

---

(١) للمزيد من القراءة فى ماهية الادارة والتنظيم راجع الباب الاول ، الفصل الثالث ·

أو منفصلة عن نظرية السياسة ، أو متجاهلة النزعات والاتجاهات السلوكية والتفاعل البشرى الحادث داخل التنظيم • ذلك أن الجهاز الادارى كله ، او التنظيم الادارى ، قادم لتحقيق بعض الغايات السلوكية والأهداف البشرية الى جانب أهدافه العامة • والتغاضى عن هذه الغايات أو اهمالها والتركيز فقط على اعتبارات الكفاية والاقتصاد يبعدنا عن الصورة الحقيقية لما يمكن أن تكون عليه الادارة فى الواقع • ذلك أن اغفال واهمال الاعتبارات المتعلقة بصراع القوى ، والطموح ، والدوافع البشرية ، وطبيعة العلاقة بين المشرعين والمنفذين ، والقوى الضاغطة على الادارة ، يحيل الادارة الى مجموعة من الأساليب الصماء أو المحـاولات غير الواعية الدائرة فى فراغ اجتمـاعى هائل •

ان عملية التنظيم يجب أن تهدف الى تحقيق كفـاية الادارة بعناصرها الشاملة وهنا تصبح مهمة المنظم دقيقة للغاية • فلا يكفى أن يكون ذا دراية تامة بأهداف ووظائف وعمل المنظمة ، وحجم ونوع العمل ، وأبعاد التنظيم الهندسية •• كما يذهب التقليديون • وانما تلزمه أيضا المعرفة المتعمقةللعوامل النفسية والاجتماعية المتدخلة فى الموقف ، وعليه فى سبيل ذلك أن يختار طريقا وسطا بين نهايتين :

الأولى : تهتم بالتركيز المحض على الهدف بطريقة آلية ، دون الاهتمام بالظروف والأوضاع السائدة والعوامل النفسية والاجتماعية لدى العـاملين• أى الاهتمام بتحقيق الكفاية الانتاجية وحدها بصرف النظر عن المناخ الذى يسود جو المنظمة •

والثانية : تحاول الالتزام بالأوضاع السائدة ، والخضوع لما تفرضه التقاليد والعادات ، وأنماط السـلوك التى استقرت ، والعلاقات التى تحكم العمل داخل المنظمة •

ان توقع عمل المنظمة كآلة دقيقة وفقا لتعليمات وقواعد لا تحيد عنها ، كما يتوقع التقليديون ، ما هو فى الواقع الا افتراض صورة غير انسانية لمنظمة انسانية يتولى العمل فيها آدميون يحددون معالم هذا العمل واتجاهاته فى محاولة لتحقيق أهداف عديدة ليست أهدافهم الا جزءا ضئيلا منها • ومثـل هذه المنظمة لا يمكن أن تعيش فى حالة صحية طيبة ، ولا أن تسـتمر فى تحقيق أهدافها بكفاية فى المدى الطويل •

وواضح أن النظرية التقليدية ليست متخلفة خلقيـا فحسب من حيث تضحيتها بحـرية الأفراد ، ولكنها متخلفة أيضا من حيث أنها تؤدى الى القضاء على امكانية المنظمة والمجتمع فى مواجهة متطلبـات التغيير نتيجة الحيلولة دون نقد الأنظمة والقيم السائدة ٠

**المدرسة السـلوكية :**

**على النقيض من المنهج التقليدى، يوجد اتجاه آخر تقدمى فى النظر الى التنظيم، وهذا الاتجاه تمثله المدرسة السلوكية أو التجريبية "Emperical School" ، التى تنادى بأن المنظمات تنبثق تلقائيا من حصيلة التعاون بين الأفراد الذين تجمعهم حاجات واهتمامات أو أهداف مشتركة ، وتأسيسا على وجهة النظر هذه ، فانه لا توجد حاجة لفرض أى نمط معين أو هيكل تنظيمى محدد ، فالمنظمات ترتكز أساسا على التعاون والتفاهم واشـباع الحاجات الأساسية للبشر مادية كانت أو معنوية ٠**

وهذه النظرة الى التنظيم قد حظيت باهتمام بالغ فى الدراسات الادارية المعاصرة ، وأدت الى توسع كبير ومستمر فى الدراسات المعنية بالسـلوك الجماعى للافراد ، وقد توصلت هذه الدراسات _ فيما توصلت اليه _ الى أن الأفراد لديهم اتجاهات وأنماط سلوك أكثر عمقا واختلافا مما تتوقعه النظرية التقليدية ٠ وقد أفاد هذا الاتجاه فى دراسة التنظيم فى توسيع المدارك وزيادة الفهم لحقيقة العنصر البشرى وسلوك الأفراد ، وكيف أن كثيرا من التصرفات التى تظهر فى المنظمات ليست مرتبطة مباشرة بالأهداف الرسمية لها كما تتوقع المدرسة التقليدية ٠

وقد اهتمت المدرسة السلوكية بدراسة السلوك الجمـاعى للافراد أو سلوكهم فى جماعات صغيرة ٠ وتوصلت الى أن هناك اعتبـارات وعوامل متعددة تؤثر فى سلوك الأفراد المنتمين لجمـاعة ما غير البناء التنظيمى والاختصاصات والتعليمات والضوابط التى يحـددها التنظيم الرسمى أو الرؤساء الذين يمارسون السلطة الرسمية ٠ ففى بعض الأحيان يكون سـلوك الأفراد فى الجماعة متفقا مع متطلبات العمل الرسمية المحددة بأوامر الرؤساء أو فى وصف الوظيفة ٠ على أنه فى أحيان أخرى نجد العكس صحيحا ، حيث يتضح أن السلوك مخالف الى حد ما أو مخالف تماما لها ٠

وعلى سبيل المثال قد نجد شخصين مسئولين تفترض أسس التنظيم ضرورة تعاونهما من أجل هدف واحد ، لا يوجد بينهما أى نوع من التعاون. وبالمثل قد نجد العاملين فى ظروف معينة يبذلون قصارى جهدهم لزيادة الانتاج عن المعدل المقرر ، بينما فى ظروف أخرى يحاولون ايقاف معدل الانتاج عند مستوى منخفض ولعل من أهم ما أسهمت به المدرسة السلوكية هو محاولة الوقوف على العوامل والمتغيرات الأساسية التى تؤثر فى اقبال العاملين على الانتاج ، أو احجامهم عن ذلك (١) ·

وقد أدى ظهور المنهج السلوكى فى دراسة التنظيم ، والانتشار الواسع الذى حققه ، والتأييد الذى ناله ، الى وضع مشكلة هامة بين يدى المهتمين بدراسة المنظمات اذ يبدو من الوهلة الأولى أننا أمام مذهبين متعارضين ·· التقليدى والسلوكى · وربما يبدو أننا أمام مذهبين يلغى كل منهما الآخر ويتحتم الاختيار بينهما · وفى الواقع أن الموقف يجمع بين البساطة والتعقيد فى آن واحد ·

فالمنظمة لا تعدو أن تكون وحدة أو خلية اجتماعية توصل الأفراد فيها الى نوع من العلاقات المستقرة فيما بينهم ـ ليست بالضرورة وجها لوجه ـ لكى يتمكنوا من تحقيق هدف معين ·

وتتكون المنظمة من الأفراد ومن الجماعات الصغيرة ، الى جانب المجموعات الضخمة التى تنشأ منهم · وكل من هؤلاء الأفراد وهذه الجماعات قد لا يكون لها هدف واحد وانما مجموعة من الأهداف · وفضلا عن هذا فقد

---

(١) للتوسع فى مناقشة هذا الموضوع ، أنظر :
W. Gouldner: "Organization Analysis", in Robert Merton and Others: Sociology Today. (New York: Basic Books, 1959), pp. 400-425.

ان معظم البحوث التى أجريت ، والنتائج التى أمكن التوصل اليها بصدد الاتجاه السلوكى فى الادارة والتنظيم جاءت نتيجة الدراسات التى أجريت فى شركة وسترن اليكتريك وتعرف باسم « تجارب هوثورن "Howthorne Experiments' وقد أسهم فى تنمية هذا الاتجاه السلوكى منذ ظهوره علماء الادارة والعلماء فى ميادين علم النفس الصناعى وعلم الاجتماع الصناعى وعلم النفس الاجتماعى · للتوسع فى دراسة الاتجاه السلوكى · راجع الباب الاول ـ الفصل الرابع ·

لا تكون كل هذه الأهداف متفقة أو متجانسة ، وقد تكون مختلفة ، وقد تكون متضادة فى بعض الحالات ٠ فالمدير العام الذى يطمع فى منصب وكيل وزارة يدفعه الطموح لأن يعمل بجد ويبذل اقصى جهوده لكى يقدر عمله ، وبصرف النظر عما اذا كان يؤمن بأهداف الادارة التى يرأسها أو لا يؤمن ، طالما أنه سوف يصل الى السلطة والمكانة التى يتوق اليها عن طريق هذا العمل ٠

كذلك قد يكون هدف أحد العاملين الحصول على المرتب لينفق منـه على استكمال تعليمه الجامعى ليحصل على مؤهل أعلى يمكنه من الحصول على وظيفة أفضل فى منظمة أخرى ٠ وهكذا نجد أنه بينما يختلف هدف الموظف عن هدف المدير ، ويختلف هدف الاثنين عن الهدف الأساسى للادارة التى يعملان بها ، فان هذا لا يحـــول دون تعـــاونهما معا لتحقيق الأهداف الثلاثة ٠

ويمكن القول بأن المنظمة وسيلة لتحقيق أهداف عديدة مختلفة تخصها وتخص العاملين بها ٠ وعلى الرغم من أن أهـــداف الأفراد والجماعات والادارات قد تختلف ، فانه من الخطأ أن نفترض وجود هذه الأهداف بصورة غير مترابطة ٠ اذ لابد من توافر نوع من التكامل والترابط بين الأهداف لكى تستمر المنظمة ولكى تتمكن من تحقيق هدفها الرئيسى ٠ والا فان المنظمة التى تطغى عليها أهداف العاملين تنمحى شخصيتها ، وتصبح غاية فى ذاتها ، وتحيد عن هدفها الأساسى ، ومن ثم تضمحل ثم تنهار ٠ ان التكامل الوظيفى للاهداف ضرورة لتحقيق هدف المنظمة ، وقـــد لا تكون أهـــداف العاملين تنمحى شخصيتها ، وتصبح غاية فى ذاتها ، وتحيد عن هدفها الأساسى ، ومن ثم تضمحل ثم تنهار ٠ ان التكامل الوظيفى للاهداف ضرورة لتحقيق هدف المنظمة ، وقد لا تكون أهداف العاملين والجماعات الصغيرة كلها متجـانسة ومع ذلك يكون لها غاية وظيفية موحدة ٠

وتأخذ نظرية التنظيم الجديدة فى حسابها اعتبارين هامين :

**الأول : الاعتراف الصريح بأهمية الدور الذى تلعبه القيم والعـــادات فى حياة المنظمة ٠**

**الثانى : الادراك الكامل بأن العاملين ان هؤلا بشر يشتركون فى عضوية جماعة بمنظمة تتصف بكونها تنظيما اجتماعيا فى المقام الأول ٠**

فبالنسبة للاعتبار الأول . يلاحظ أن أهم المجالات التى تخضع فيها الادارة العامة لفعل القيم هو مجال الادارة والسياسة • وقد أوضحنا هذا فى فصل سابق (١) • كذلك أوضحنا كيف أن الادارة العلمية التى جاء بها فردريك تايلور بما توخته من اقتصاد وسرعة قد ركزت على أهداف المنظمة بفرض أن الفرد موجه أساسا ـ ان لم يكن كلية ـ بحاجاته الاقتصادية (٢) • بيد أن الدراسات السلوكية التى لحقت حركة الادارة العلمية قد نبهت الأذهان الى حقائق علمية هامة تتصل بسلوك الأفراد والجماعات ، وأثر القيم والمعتقدات والعادات فى تشكيل هذا السلوك • مثال ذلك أن النظرية التقليدية تقول بأن المناصب أو الوظائف منفصلة عن شخصية شاغليها ، وهذا عكس ما يراه أصحاب المنهج الاجتماعى النفسى فى دراسة المنظمات من وجود تفاعل تام بين الفرد بقيمه ومعتقداته وطباعه وبين المنصب الذى يشغله أو الدور الذى يؤديه فى المنظمة •

وبالنسبة للاعتبار الثانى ، تتخذ نظرية التنظيم الحديثة فى نظرتها للعنصر البشرى موقفا وسطا بين اتجاهين متطرفين :

الأول : جامد يعتنق فكرة الادارة العلمية بتركيزها على أهداف المنظمة •

والثانى : تمادى فى نظرته للفرد وضرورة الالتزام بالعلاقات الانسانية لحفز العاملين على الانتاج •

واذ تتخذ نظرية التنظيم الجديدة هذا الموقف الوسط نجدها تنظر الى الأفراد كبشر ، ومع ذلك تعترف بالاختلاف الموجود بين كل فرد وآخر فى الاتجاهات والقدرات والميول والقيم • وتتجلى أهمية هذه النظرية عند مقارنتها بالنظرية التقليدية • فهذه الأخيرة تفترض أن يتواءم كل فرد مع متطلبات عمله ومع البناء الهرمى المصمم وفقا لمعايير منطقية ، وأن يلزم بتطويع نفسه وعاداته وحريته لما تفرضه ظروف العمل بالمنظمة ،

---

(١) أنظر الباب الثانى ، الفصل الرابع . « الادارة والسياسة » •

(٢) انظر نظرية تايلور فى الادارة العلمية ، الباب الاول ، الفصل الرابع •

**بعض المبادىء السلوكية للتنظيم :**

يضع الكسندر ليتون بعض المبادىء المرنة للتنظيم من وجهة النظر السلوكية ، والتي يمكن أن تنطبق على منظمات مختلفة (١) .

١ - أن التنظيم الادارى يعبر دائما عن نمط القيادة والسلطة بالمجتمع الذى يعمل به .

٢ - أن هناك علاقة متبادلة بين المجتمع والتنظيمات القائمة به . وأن الارتباك الذى يحدث بالمنظمات يمكن أن يؤدى الى ارتباك المجتمع . ومن هنا يتعين على الادارى أن يفهم جيدا تبعاته بالنسبة للمجتمع حيث تقوم مسئوليته عن توفير تنظيم ادارى ذى كفاية عالية .

٣ - أن العلاقات غير الرسمية بالمنظمة تفرض نوعا من السلوك غير الرسمى الذى يسهم فى أداء العمل . ومن ثم فان على الادارى أن يعترف بوجود التنظيم الاجتماعى - غير الرسمى - بداخل منظمته وأن يجعلها تتواءم مع الأنماط الاجتماعية .

٤ - ومثل أى تنظيم اجتماعى آخر، فان المنظمة الادارية قد تصبح عرضة للتفكك الاجتماعى « Social Disorganization » ، ومن مظاهره تعدد الرياسات ، والصراعات ، والمستويات الأخلاقية المنخفضة ، وتفشى الاتجاهات العدائية ، وضعف قوة التحمل ، وما اليها . ومن المؤكد أن روح الفريق لا تتكون بمجرد اختيار الأفراد وتكوين الفريق ، ولا لمجرد اصدار التعليمات بالعمل الجماعى ، ولكنها تظهر حينما يتعود الأفراد على العمل الجماعى وتنمو بينهم العلاقات . ومن هنا يتعين أنتصبح المنظمة الادارية بناءا اجتماعيا وظيفيا تأخذ فى اعتبارها حاجات الأفراد، واتجاهاتهم، وردود الفعل الصادرة عنهم ، وآمالهم ومعتقداتهم .

٥ - أن المواقف التى تولد القلق والتوتر الشديد بالمنظمة تتمثل فى الخوف من النقل ، أو فقد الوظيفة ، أو عدم الترقية ، أو الانعزال ، أو الصد،

---

1. Alexander Leighton: The Governing of Men, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1965), pp. 334—332.

أو الكراهية أو الامتهان · وكذلك تتمثل فى سلوك الرؤساء الاستفزازى وعدم وضوح الأهداف، وتحدى الرغبة والحاجات البشرية، وعدم استقرار الخطط، والعوامل المؤدية الى اختلاط الأمور وعدم الوضوح ·

وهكذا نجد ، حين نتعمق فى التفصيلات الدقيقة للمنظمات ، أن بعض العوامل مثل الحجم ، وتقسيم العمل ، والتنسيق والروح المعنوية ، والقيادة وما اليها تؤثر فى عمل وحياة المنظمة بالدرجة التى يمكن عندها القـــول بأنه لا يوجد نمط أمثل لما يمكن أن يكون عليه التنظيم · وأن أفضل تنظيم ممكن هو الذى يمكن من تحقيق الهدف بطريقة مثلى · وكقاعدة عامة نجد أن هذا التنظيم لا يتوقف على عنصر واحد وانما على تفاعل عدد من العناصر تختلف فى تكوينها وفى درجة تفاعلها معا من منظمة الى أخرى ·

والأفراد هم العنصر الأســـاسى فى التنظيم ، أو على الأقل فى التنظيم الحكومى · ولكى يعمل التنظيم ينبغى أن يكون هـــؤلاء الأفراد على اتصال دائم · ولهذا يمكن القول بأن التنظيم يتكون من الأفراد والعلاقات التى تربط بينهم ، على غرار الدراجة التى لا تتكون من اطار ومحور ومقبض وفرامل فحسب ، بل أيضا من نوع معين من الاتصال بين هذه الأجزاء · فاذا ما فصلت عن بعضها البعض لما كان هناك دراجة بل أجزاء متفرقة من دراجة · وينطبق هذا المثل على الأفراد الذين يكونون جهاز الخدمة العامة · فهم كأفراد يكونون المادة الخام التى يتكون منها التنظيم ، ولكن ما لم تقم بينهم العلاقة لا يكون هناك تنظيم ولا ما يمت الى التنظيم بصلة (١) ·

ان أول علاقة للموظف الحكومى تقوم بينه وبين منصبه · ووظيفتـــه عبارة عن عمل أو مهنة معينة فى التنظيم تتطلب قيامه بواجبـــــات وتحمل مسئوليات معينة · وتعتمد كفاية المنظمة على مقدرة ربط المناصب بالموظفين بعضها بالبعض الآخر بطريقة محققة للهدف ·

---

(١) جون كلارك ادمز : مبادىء الادارة العامة ، ( بيروت : محاضرات ألقيت بالمنهج التدريبى لموظفى الحكومات العربية الذى عقدته دائرة الادارة العامة بالجامعة الامريكية ، ١٩٥٦ ) ، ص ٤٤ ·

**الخلاصـــــــة :**

استهدف العرض السابق ابراز الملامح الأساسية لنظريات التنظيم · ويبدو عمليا أنه توجد مدرستان تختط كل منها اتجاها معينـــا فى هذا الصـــدد ·

**المدرسة الأولى ، تقول ان التنظيم المثالى يجب أن ينمو وينتج من فكر وعمل الادارى والمنظم · وأن يوضح الهيكل التنظيمى للمنظمة وفقا لأصول وقواعد ملزمة تأخذ فى اعتبارها أساسا الواجبات والمسئوليات وحجم العمل والمستويات وما اليها ·**

**والمدرسة الثانية ، ترى المنظمة كالكائن الحى ، لها بيئة ومناخ خاص، ولها قواعد وأصول تحكمها ، الى جانب العرف والتقاليد السائدة بهـــا ، وطريقة الحياة المتميزة · ومن هنا يصبح التنظيم المناسب عملية تنضج فى تأمل وفكر واستيعاب كامل نتيجة للبحث والدراسة والخبرة الطويلة بعمل وحياة المنظمة ·**

وتأسيسا على هذا فانه لا يمكن استنباط نموذج أو هيكل تنظيمى مثالى وتوقع نجاحه فى كل المنظمات · والا لما أصبحت هناك مشكلة تنظيم على الاطلاق ، ولما صارت بنا حاجة الى بحوث التنظيم ودراساته · والبنـــاء التنظيمى المثالى – لو أمكن اخراجه – هو الذى يصور المنظمة على حقيقتها فى حياتها وعملها وما يدور داخلها من ديناميكيات ، وهو الذى يضع أمام الادارى حقيقة الوضع القائم لكى يرى ما يحدث بالفعل لا ما يفترض حدوثه· ومثل هذا البناء يكون بناء حقيقيا وليس من بدع خيال المنظم أو افتراضه ·

ان المطلب الأساسى لنجاح أى تنظيم هو العلاقات المنسجمة القائمة على أساس المصالح المشتركة · وهكذا نجد المنظم – بحسب الاتجاه السلوكى – فى حاجة أكيدة الى قدر كبير من الحكمة والفطنة والمهارة ، والالمام بالعلوم الاجتماعية والسلوكية حتى يتمكن من المواءمة والتوفيق بين الاعتبـــارات الرشيدة وغير الرشيدة للتنظيم . وبين أهداف المنظمة وأهداف العـــاملين بها ، وبين أصول التنظيم وقواعده وبين أصول وقواعد العرف والتقاليد ، وحتى يكون مدركا لما يحدثه التغيير من قلق ومشاعر الخوف وعدم الاستقرار، وأن اعادة التنظيم تصبح ضرورية فقط فى الحالات التى يتزايد فيها الغنم عن

الغرم ، بمعنى أن المزايا والفوائد العائدة تكون أعظم من الآثار العلمية الناجمة عن التغيير من حيث مساهمتها فى كفاية المنظمة ٠

ان اعادة التنظيم تكاد تجرى بصفة دورية فى الوقت الحاضر ، وتكاد تصبح نوعا من العادات الادارية السيئة التى يتبناها البعض ٠ وقد أدى هذا الى تغيير الهياكل التنظيمية لبعض المنظمات تغييرا غير هادف وبصورة متلاحقة مثلما تتغير أزياء السيدات ٠ ويحس الجميع بحمى اعادة التنظيم الذى يكاد يصبح روتينيا حتى فى المستوى التنفيذى الأعلى ٠ والمتأمل فى شكل البناء الحكومى عندنا يجده قد تغير فى السنوات الأخيرة فى فترات قصيرة (١) ٠

وانه وان كان هذا يعتبر أحد نتائج التغيير الاجتماعى الهائل ، فان النتيجة فى بعض الأحيان هى شعور بعدم الاستقرار ومزيد من الجهد والمال ٠ وقد تكون عملية اعادة التنظيم كلها نتيجة الخبرة المحدودة بالادارة، فالتنظيم يجب أن يمنح الفرصة الكافية لكى يجرب ويصقل ويبنى المقاومة الضرورية لما قد يصيبه من علل أو نكسات ادارية ٠ وقد تكون نتيجة الاعتداد بالنفس ، أو الرغبة فى تبرير اجراء أو اتجاه معين ، أو التأثير فى الرأى العام ٠ وقد تكون هناك ضرورة لاعادة التنظيم ، على أن لكل ضرورة وقتا ومكانا مناسبين ٠

وقد أسهم الخبراء الأجانب ، الذين قدموا لدراسة المشكلات الادارية عندنا وللمشاركة بالرأى فى عملية الاصلاح الادارى ، فى حمى اعادة التنظيم ٠ وما أكثر ما نصح به هؤلاء الخبراء من ضرورة اعادة تنظيم الأجهزة الادارية ، أو أجزاء هامة فيها ٠ وهذا وحده ليس بكاف ٠ اذ يجب أن نقتنع بأن كل تنظيم هيكلى - أو اعادة تنظيم - يجب أن يقترن بثورة فى عادات العمل وأسلوب الأداء ، وأن الثورة فى العادات هى الأصعب تحقيقا٠

---

(١) قام الرئيس أنور السادات بأضخم حركة هادفة الى اعادة تنظيم الدولة من خلال القوانين والقرارات التى أصدرها فى ٢٤ سبتمبر ١٩٧١ ٠ وقد شملت :

قانون نظام العاملين المدنيين بالحكومة ٠ قانون معاشات الخاضعين للتأمينات الاجتماعية ٠ قواعد الجمع بين المرتب والمعاش ٠ انشاء المجالس القومية المتخصصة ٠

قانون استثمار رأس المال الأجنبى والعربى ٠ تطوير الجهاز المصرفى ٠ تنظيم رئاسة مجلس الوزراء ٠ انشاء البنك المصرى الدولى للتجارة الخارجية ٠ بدلات العاملين المدنيين والعسكريين ، قانون الحكم المحلى ٠

# أنواع التنظيم

## أولا : التنظيم الرسمى :

**يهتم التنظيم الرسمى بالهيكل التكوينى للمنظمة ، ويشكلها أو مظهرها الهندسى وبتحديد العلاقات والمستويات ، وتقسيم الأعمال وتوزيع الاختصاصات كما أرادها المشرع أو المخطط ، أو كما وردت فى الوثيقة الرسمية المنشئة للمنظمة • وتحاول نظرية التنظيم الرسمى الوصول الى البناء المنطقى والتحديد العلمى لوظائف كل جزء وأداء كل عملية من العمليات التى تكون النتائج النهائى لعمل المنظمة •**

ويقتضى التنظيم الرسمى أن تصمم كل منظمة ـ حتى التنظيم الحكومى بأكمله ـ على شكل هرم ذى قاعدة عريضة تضم الوحدات على المستوى التنفيذى • وهذه القاعدة تدعم التكوين الهرمى المتدرج لأعلى فى شكل اقسام وادارات ومصالح ••• وهكذا حتى قمة التنظيم حيث تتركز القيادة فى شخص يمارس السلطة الكاملة على المنظمة كلها • وفى اطار هذا التنظيم الرسمى القائم على أساس التدرج الهرمى تتحقق الاعتبارات التالية :

١ ـ وجود مستويات محددة للاختصاصات ، وللسلطة والمسئولية ، ولاتخاذ القرارات ، والبت فى المشكلات ، والاشراف والتوجيه •

٢ ـ هذا التسلسل يحقق المبدأ العام للتنسيق • فمن خلال التدرج تصبح سلطة التنسيق العليا قادرة على العمل ، وتمتد فاعليتها الى كل أجزاء البناء التنظيمى •

٣ ـ تقسيم العمل داخل المنظمة على أساس التخصص •

٤ ـ وجود شبكة اتصالات ممتدة من المركز الى جميع أجزاء المنظمة مارة بالمستويات الرياسية بما يحقق تدفق المعلومات الى المستويات المختلفة وتكاملها •

٥ ـ تحديد العلاقات داخل المنظمة بوضوح ، بحيث يعلم كل موظف رئيسه ويعلم كل رئيس مرؤسيه •

٦ ـ امكان السيطرة على المشكلات أو الخلل الذى يتسرب الى أى جزء من أجزاء المنظمة وحصره والحيلولة دون امتداده الى الأجزاء الأخرى ·

٧ ـ تحديد نطاق تمكن « Span of Control » مناسب لكل رئيس · ويقصد بنطاق التمكن العدد المناسب من العاملين الذين يستطيع رئيس واحد أن يشرف عليهم ويوجههم وينسق نشاطهم بكفاية فى حدود قدرته وجهده ووقته ·

**اشكال التنظيم الرسمى :**

يبنى التنظيم على أساس التجميع المنطقى للواجبات والاستخدام الأمثل لكل فرد عامل · غير أن تخطيط التنظيم وحده ليس بكاف لضمان تحقيق المنظمة لأهدافها بكفاية · ذلك أن الخرائط التنظيمية مهما روعى فى تصميمها ، ووصف الوظائف مهما كان دقيقا ، لا تعدو أن تكون مجرد مساعدات توضح العلاقات الوظيفية وتحدد شكلها واتجاهاتها ومستوياتها ووظائفها · ومن ثم فهى لاتقدم حلولا تلقائية لمشكلات التنظيم الحقيقية ، أو ردا على الأسئلة المعقدة المتصلة بعمل العنصر البشرى وبنشاطه ، مثل :

ـ ما هو أفضل ضمان للاستخدام الكامل لقدرات وسلطات الوظائف الرئيسية ؟

ـ ما هو حجم المسئولية الذى يجب أن يناط بكل وظيفة ؟

ـ كيف نضمن تدفق الاتصالات خلال مراكز الاتصال الرئيسية عند كل مستوى ؟

ـ ما هى الأشكال البديلة التى يمكن أن توجد للتنظيم ؟

ـ كيف يتم تفويض السلطات وكيف نضمن ممارسة السلطات المفوضة ؟

وواضح أنه من المتعذر · الحصول على اجابات تلقائية لمثل هذه التساؤلات · على أن هذا لايحول دون الاستعانة بالارشادات التى قدمناها

فى محـــــاولة لتقرير ما اذا كان يجب تنظيم وحدة ادارية على أســــاس دون آخر ٠

وتصـــــادف الادارى مواقف عديدة قد تظهر له الحاجة الى اعادة التنظيم ، مثل النمو الجوهرى فى حجم العمـــل . والتغيير فى الأهداف ، والرغبة فى مواجهة كارثة أو محنة تمر بهـــا المنظمة ٠ ومهما كان السبب الداعى لاعادة التنظيم فان الهدف منه يظل دائما الرغبة فى الوصول الى تنسيق أفضل ، وتجميع أكثر منطقية للواجبات واستخدام أمثل للامكانات والطاقة البشرية المتاحة ٠ وتحقيق مثل هذه الاعتبارات يستدعى بالضرورة الاهتمام بالأساس الذى يقوم عليه التنظيم ٠

والنظر الى التنظيم من زاوية تعنى بالأساس الذى يقوم عليه يمكننا من تمييز ثلاثة أنواع رئيسية للتنظيم قائمة على أساس مبدأ تقسيم العمل ٠ وهذه الأنواع الثلاثة هى :

١ ـ تنظيم على أساس جغرافى ٠
٢ ـ تنظيم على أساس الغرض الرئيسى ٠
٣ ـ تنظيم على أساس وظيفى ٠

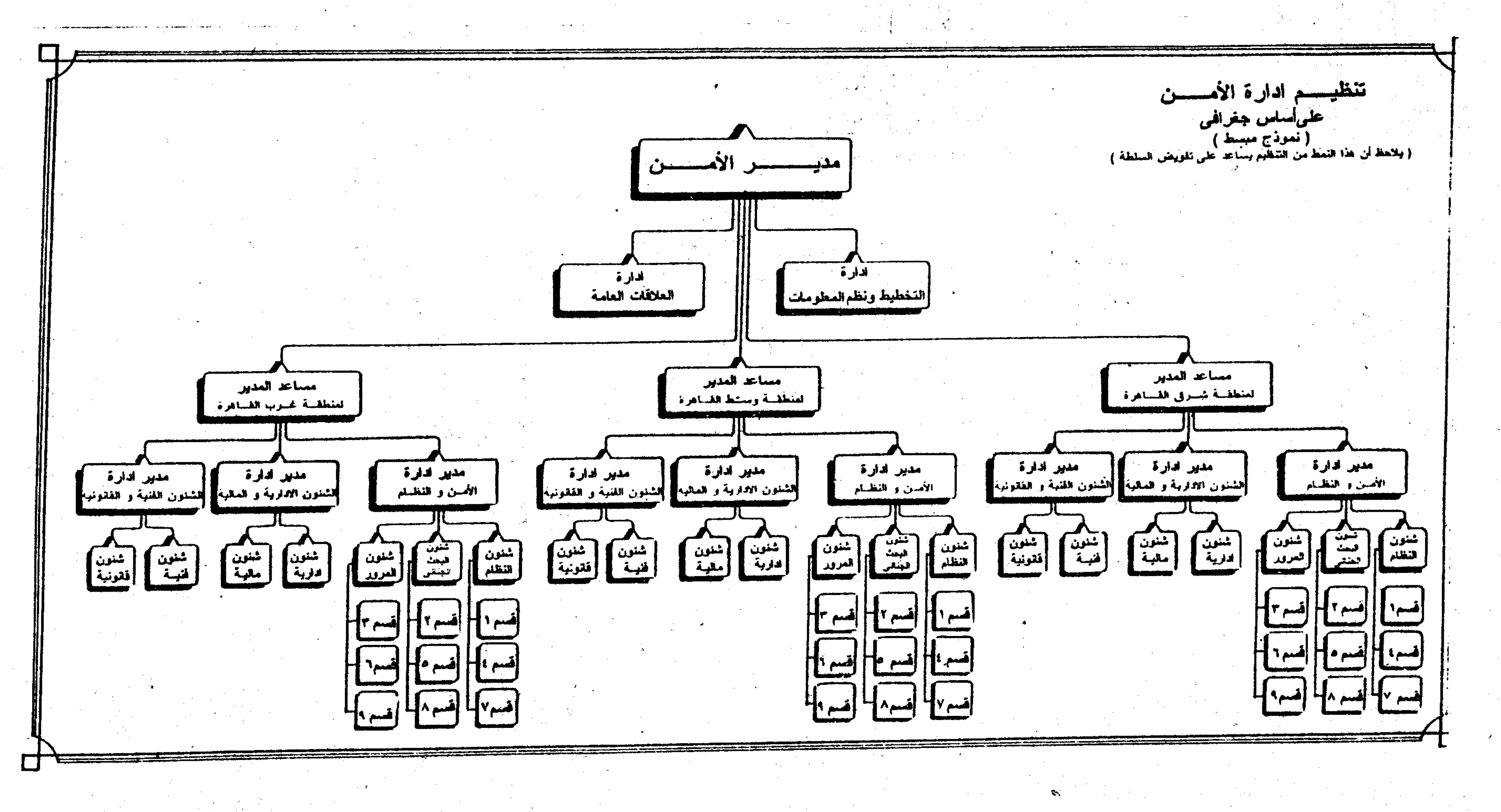
ان اختيار نوع من هذه الأنواع الثلاثة يتوقف على طبيعة نشاط المنظمة، وحجم العمل وتوزيعه الجغرافى ، وتوفر القيادات الادارية ومدى كفاءتها ٠

ويحبذ معظم خبراء التنظيم هذا النـــوع الأخير ، أى التنظيم على أساس وظيفى ٠ ومع ذلك فقلما توجد منظمة قائمة على أساس تنظيمى واحد، اذ عادة ما تجمع معظم المنظمات بين نوعين أو أكثر من هذه الأنواع (١) ٠

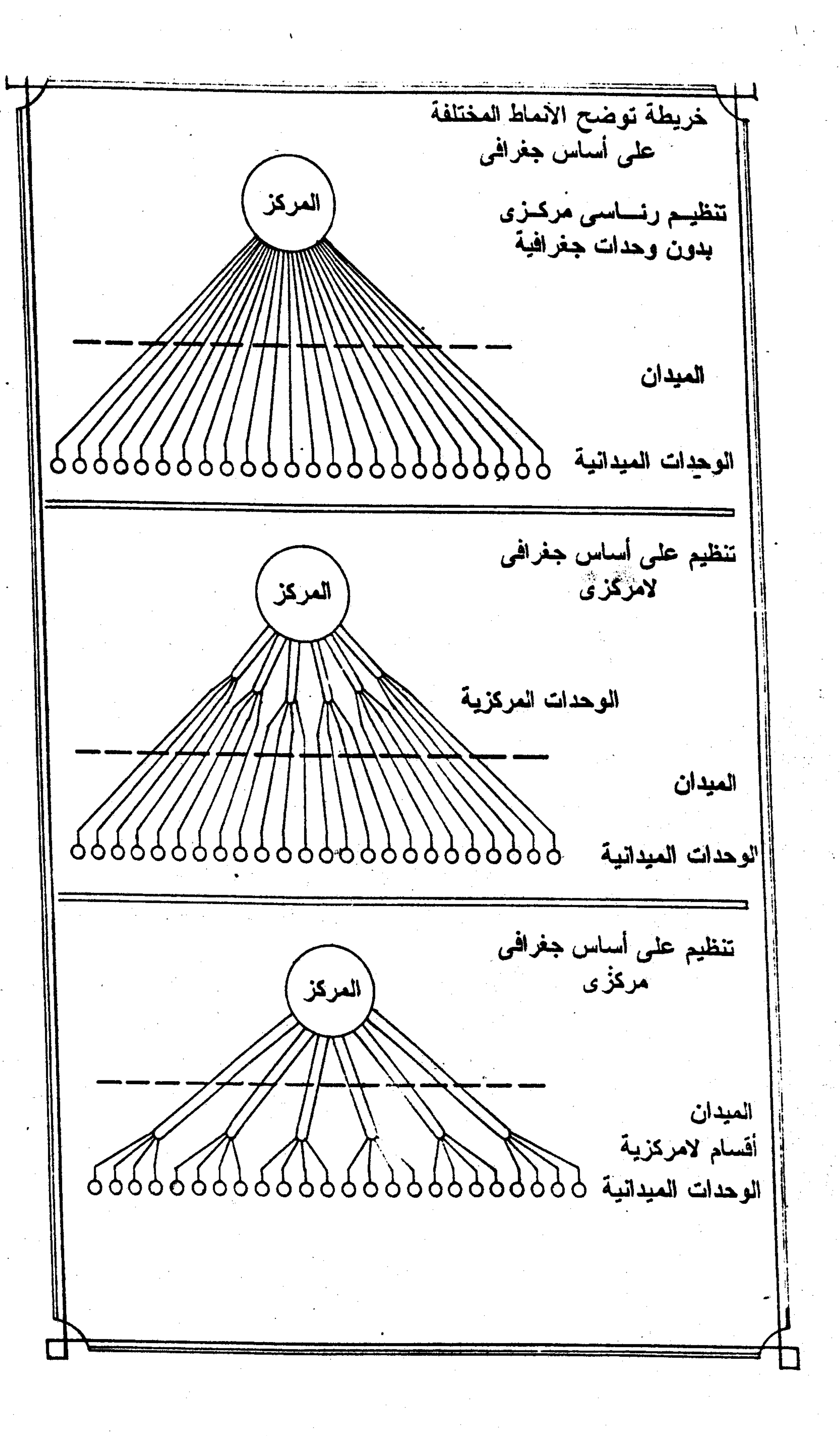
ووفقا للتنظيم على أساس جغرافى ، فان جميع أوجه النشاط فى المنظمة الخاصة بمنطقة معينة تجمع فى وحدة تنفيذية واحدة ( شكل ٣ ) ، وهذه الوحدة مع غيرها من الوحدات المماثلة بالمناطق الأخرى ، تخضع لاشراف مركزى واحد بصرف النظر عن درجة المركزية أو اللامركزية التى تستمتع بها الوحدات الجغرافية . ( شكل ٤ ) ٠

---

1. Marshall Dimock and Others: Op. Cit., p. 141.



تنظيم ادارة الأمن
على أساس جغرافى
( نموذج مبسط )
( يلاحظ أن هذا النمط من التنظيم يساعد على تفويض السلطة )
مدير الأمن
ادارة التخطيط ونظم المعلومات
ادارة العلاقات العامة
مساعد المدير لمنطقة شرق القاهرة
مساعد المدير لمنطقة وسط القاهرة
مساعد المدير لمنطقة غرب القاهرة
مدير ادارة الأمن و النظام
مدير ادارة الشئون الادارية و المالية
مدير ادارة الشئون الفنية و القانونية
شئون النظام
شئون البحث الجنائى
شئون المرور
قسم ١
قسم ٢
قسم ٣
قسم ٤
قسم ٥
قسم ٦
قسم ٧
قسم ٨
قسم ٩
شئون ادارية
شئون مالية
شئون فنية
شئون قانونية



خريطة توضح الأنماط المختلفة
على أساس جغرافى
المركز
تنظيم رئاسى مركزى
بدون وحدات جغرافية
الميدان
الوحدات الميدانية
تنظيم على أساس جغرافى
لامركزى
المركز
الوحدات المركزية
الميدان
الوحدات الميدانية
تنظيم على أساس جغرافى
مركزى
المركز
الميدان
أقسام لامركزية
الوحدات الميدانية

أما التنظيم على أساس الغرض الرئيسى ، فقد يبنى على أساس السلعة المنتجة أو فئة الجمهور المتعامل مع المنظمة ، أو نوع الخدمة المؤداة • فتنظيم الادارة العامة للاستيراد مثلا يقوم على أساس نوع السلع المستوردة • وتنظيم مديرية التربية والتعليم يقوم على أساس فئة التلاميذ الذين يتعلمون • بينما تنظيم مديرية الشئون الاجتماعية يقوم على أساس نوع الخدمة المؤداة (ادارة المساعدات ، ادارة الضمان الاجتماعى ، ادارة الأسرة ، ادارة النشاط الشعبى ، ادارة الدفاع الاجتماعى ) •

ويحبذ جيوليك هذا النوع من التنظيم ، ويقرر أن تحديد الغرض بوضوح للكافة هو فى ذاته ضمان هام للادارة الممتازة ، وأن هذا التحديد يسهل ترجمة الغرض الى برامج عمل مثلما يسهل عمليات التنسيق •

واخيرا فان التنظيم على اساس وظيفى ، يعنى بتقسيم العمل على اساس التخصص داخل المنظمة • فكل عملية أو نشاط يشكل وظيفة متميزة تمثله وحدة مستقلة بالبناء التنظيمى ، مثل التخطيط ، والتمويل ، والانتاج ، والاعلان ، والبيع • ويحبذ فريدريك تايلور هذا النوع من التنظيم •

ومما تجدر ملاحظته ، أنه كلما كانت المنظمة ضخمة كلما زادت فرصة الجمع بين عدد من الأسس فى بنائها التنظيمى •

وتوجد بضعة اشكال او انماط للتنظيم الرسمى • وتفضيل واحد منها على الآخر يتأثر بعوامل متعددة فى مقدمتها طبيعة النشاط الذى تمارسه المنظمة ، وحجمها ، ودرجة انتشارها الجغرافى ، والمتعاملين معها • واهم أشكال التنظيم هى التنظيم الراسى ، والتنظيم الراسى الاستشارى ، والتنظيم الوظيفى •

### ١ ـ التنظيم الراسى "Line Organization" ( شكل ٥ )

هذا النوع هو ابسط انواع التنظيم واقدمها • وفيه تمتد السلطة من المدير أو الرئيس الأعلى الى باقى الرؤساء بالمنظمة ، وعنه تصدر جميع التعليمات والقرارات واليه ترجع كل الأمور • ويسود هذا النمط فى القوات المسلحة والشرطة ، حيث يرجع كل رئيس فيها الى من يعلوه مباشرة فى السلم القيادى • ويرتب هذا النوع من التنظيم مسئولية مباشرة متسلسلة

بن اعلى الى أسفل ، وهو بذلك يسهم فى منح كل رئيس السلطات الضرورية مع ترتيب كل المسئوليات المرتبطة بمباشرة اختصاصه ·

المـــزايا :

( ١ ) البساطة والوضوح والتحديد ، فكل موظف يعرف تماما من هـو رئيسه ، ومن له حق اتخاذ القرارات عند كل مستوى ، ومدى سلطانه وماهية مسئولياته ·

( ب ) السرعة فى اتخاذ القرارات والبت فى المشكلات · فالأعمال غير معقدة ، وكل رئيس لديه السلطات الكلية لاتخاذ القرارات فى نطاق اختصاصه المحدد ·

( جـ ) الاقتصاد فى النفقات نظرا لبساطة التنظيم وخلوه من الوحدات الفنية والمتخصصة المتعددة ·

( د ) تسهيل عمليات المتابعة والرقابة نظرا لانسياب السلطة فى خط واضح مباشرة من القمة الى القاعدة ·

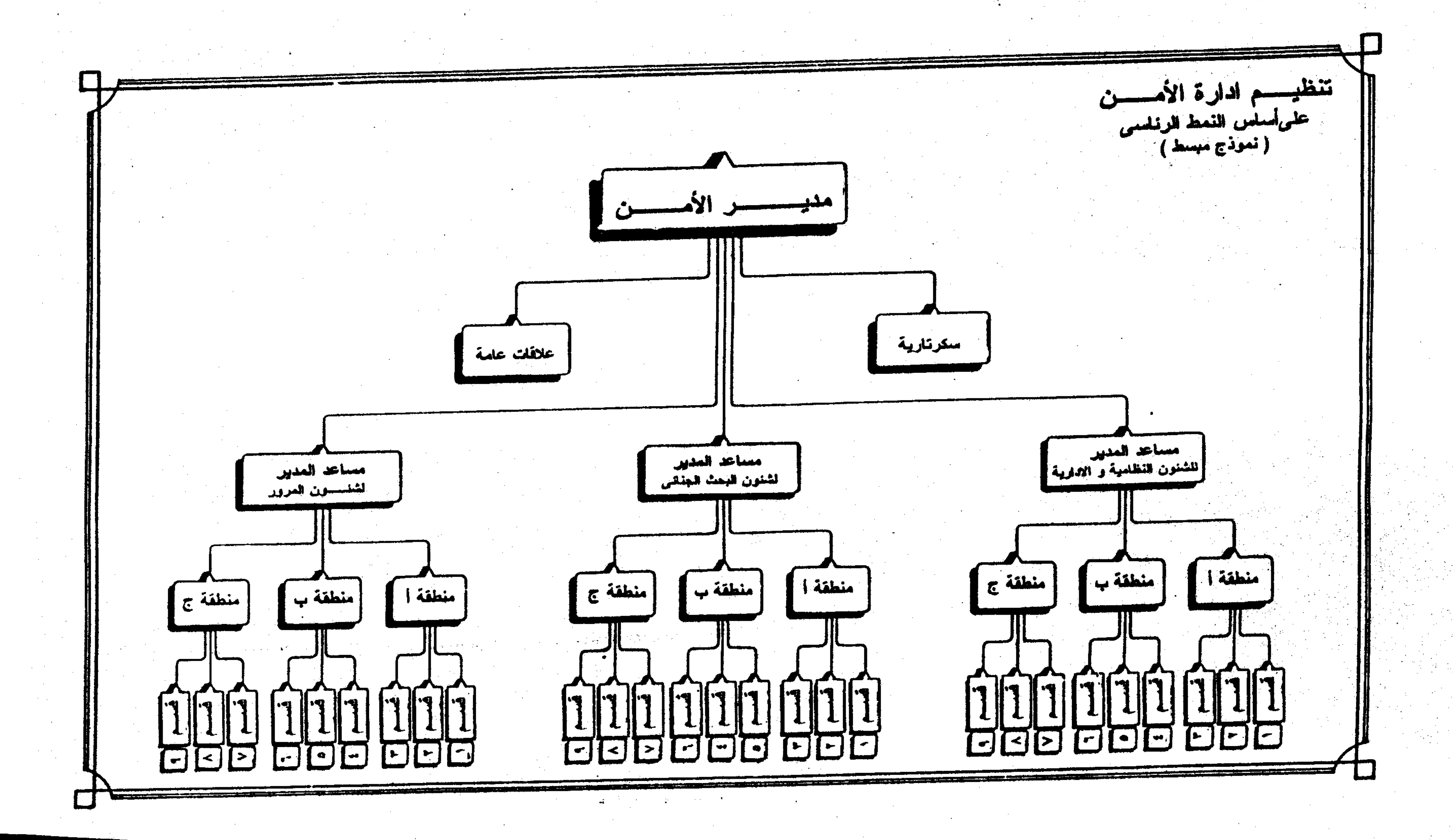
( هـ ) توفير اتصالات فعالة بما يحقق ربط القاعدة بالرياسة وسرعة تبادل المعلومات ونقلها ·

العيـــوب :

( ١ ) يؤدى عادة الى تركيز السلطة فى يد شخص واحد ، تتراكم عنده الأعمال وتزداد أعباؤه ومسئولياته ·

( ب ) يقوم كل رئيس بممارسة نشاطه فى عدة ميادين فى وقت واحد، ومن ثم يكون نطاق اشرافه متسعا ·

( جـ ) لا يوجد تخصص ، والرؤساء ليس لديهم المساعدين المتخصصين فى جميع الميادين ، وهم لذلك يقومون بالتخطيط والدراسة والبحث واتخـــاذ القرارات فى كل المجالات التى يشرفون عليها ·



تنظيــــم ادارة الأمـــــن
على أساس النمط الرئاسى
( نموذج مبسط )
مديـــــر الأمـــــن
سكرتارية
علاقات عامة
مساعد المدير للشئون النظامية و الادارية
مساعد المدير لشئون البحث الجنائى
مساعد المدير لشئـــون المرور
منطقة ا
منطقة ب
منطقة ج

## ٢ ـ التنظيم الرأسى الاستشارى "Line and Staff Organization"

التنظيم الرأسى يحقق توفير الفئة المنفذة من العــاملين ، بينما يؤدى التنظيم الاستشارى الى توفير هيئة المستشارين وفئة المتخصصين التى تكمل عمل المنفذين • وحينما يعمل المنفذون والمستشارون والمتخصصون معــا فى اطار تنظيم واحد فانه يصبح تنظيما رأسيا استشاريا •

ويطلق هذا النوع من التنظيم على الوحدات التى تضم ادارات أو أقساما استشارية ، يعمل بها متخصصــون فى المجالات المختلفة ، كالشئون القــانونية والفنية والمالية والبحوث والعلاقات العــامة ، ولا تظهر فى خطــة الســـلطة شـــكل (٦) •

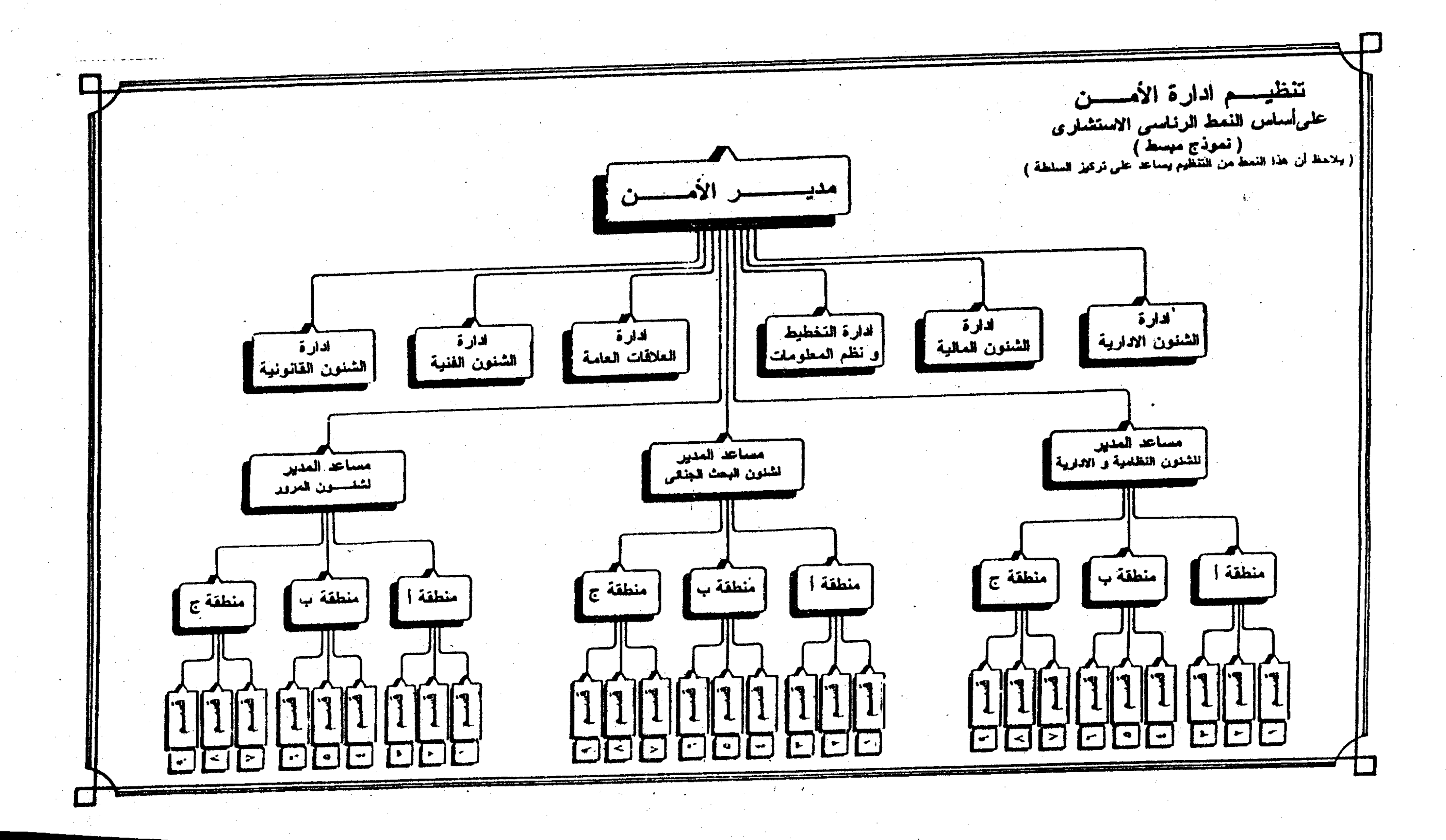
ومهمة هؤلاء المتخصـــصين تقـــديم النصح والاستشارة والتوجيه • وليست لهم سلطات فيما يتعلق باتخاذ القرارات ، أو اقرار الســياسات أو اعطاء الأوامر ، وان كانوا يخضعون لأوامر الرؤساء •

وهكذا نجد أنه بينما يحتكر الرؤساء فى مراكز التنظيم الرأسى السلطة كاملة ، يبقى المستشارون والمتخصصـون دون أية سلطة على هــذا التنظيم • ولهذا يطلق عليهم « المفكرون » وعلى الرؤساء « الادارة التنفيذية » • وفى بعض الأحيان تقوم الأقسام الاستشارية ببعض الأعمال التنفيذية بينمــا تقوم الادارة التنفيذية بالتوجيه •

ويميل هوايت الى قصر استعمال اصـــطلاح العمل الاستشارى على المهام التى تتصل بتقديم المشورة أو النصح أو الفتوى ، مثل عمـل المستشار القانونى والمستشار الفنى ومستشار العلاقات العامة ، وهذا النوع من العمل الاستشارى يتطلب الالمام التام بكل ما يتصل بعمل المنظمة ونشاطها • وعادة ما يطلب الى مثل هؤلاء المستشارين دراسة السياسة العامة وطريقة تنفيذها مع الرؤساء المسئولين عن التنفيذ (١) •

---

1. Leonard White, Introduction to The Study of Public Administration, Op. Cit., p. 42.



تنظيـــم ادارة الأمـــن
على أساس النمط الرئاسي الاستشاري
( نموذج مبسط )
( يلاحظ أن هذا النمط من التنظيم يساعد على تركيز السلطة )
مديـــر الأمـــن
ادارة الشئون الادارية
ادارة الشئون المالية
ادارة التخطيط و نظم المعلومات
ادارة العلاقات العامة
ادارة الشئون الفنية
ادارة الشئون القانونية
مساعد المدير للشئون النظامية و الادارية
مساعد المدير لشئون البحث الجنائي
مساعد المدير لشئـــون المرور
منطقة أ
منطقة ب
منطقة ج

ويقرر هوايت أنه يوجد نوع آخر من الأعمال الاستشارية يقوم بهـــا متخصصون فى مجالات معينة تعاون الأعمال التنفيذية ، وذلك مثل الشئون المالية والادارية • ويطلق هوايت على هذا النـــوع الأخير من الأعمـــال الاستشارية اصطلاح الوظائف المساعدة "Auxiliary Functions" ويطلق عليها آخرون الخدمات المنزلية أو الداخلية "House Keeping Functions"

ويميل خبراء التنظيم الى فصل هذه الوظائف أو الخدمات المســاعدة عن المنظمة الفعلية القائمة بالتنفيذ ، وانشاء وحدات خاصة للخدمات المساعدة يكون عملها الأساسى تزويد الوحدات التى تمارس النشاط الأساسى للمنظمة بالخدمات الضرورية • ويلاحظ أن الموظفين الاســـتشاريين فى الوحـــدات المساعدة ـ كالمحاسب أو مدير شئون العاملين ـ يخدمون المنظمة كلها ويمتد نشاطهم الى جميع الوحدات ، بينما يقتصر نشاط الموظف التنفيذى فى خط السلطة الرئاسى على الوحدة التى يعمل بها ، ( شكل ٧ ) •

المـــزايا :

( أ ) توفير المعلومات والحقائق العلمية والفنية والقانونية التى تمكن المنظمة من العمل بطريقة أفضل •

( ب ) ضمان تحديد السلطة والمسئولية بوضوح مع وصول المعلومات الفنية بسهولة من مصدرها المتخصص بالمنظمة الى جميع الوحدات •

العيـــوب :

( أ ) قد يؤدى الى عدم وضـــوح خط السلطة بسبب ظهور الوحـــدات الاستشارية فى اطار البناء التنظيمى •

( ب ) يؤدى الى الصراع بين المنفذين والاستشاريين الذى قد ينشـــأ نتيجة الاختلاف فى الآراء أو فى مدى تقدير أهمية الموقف •

( جـ ) ظهور بعض المشـــكلات الادارية المتصـــلة بالتنسيق والروح المعنـــوية •

### ٣ - التنظيم الوظيفى "Functional Organization" :

يصعب فى الحياة العملية أن نجد تنظيما رأسا مطلقا ، كما يصعب أن نجد تنظيما استشاريا مطلقا • ويهتم التنظيم الوظيفى بالتركيز على التخصص أو الوظيفة بداخل المنظمة • ولذلك فهو يبنى على أساس التخصص الوظيفى للوحدات الأساسية المكونة له • فتكون كل عملية أساسية أو نشاط رئيسى وحدة ادارية مستقلة ، ويتكامل عمل هذه الادارات عن طريق الربط الذى يتحقق بينها بواسطة المنفذين والمستشارين عند كل المستويات الادارية•

والتنظيم الوظيفى يأخذ بمبدأ تقسيم العمل أكثر من أى شكل آخر من أشكال التنظيم • وهو بذلك يساعد على التخصص وتنمية روح الفريق ، وانه وان كان التنظيم الوظيفى يشابه الى حد ما التنظيم الرأس الاستشارى، وأن المسئولية عند كل مستوى تقع على عاتق الاداريين والمنفذين ، الا أن هذا التنظيم يتميز بأنه يضع الاستشاريين والمتخصصين داخل المجال التنفيذى بما يمكنهم من تطبيق عملهم ، بدلا من بقائهم كلية خارج خط السلطة كما هو الحال فى التنظيم الرأسى الاستشارى • وفى اطار هذا النوع من التنظيم تصبح الادارات أو أقسام التخصص فى المنظمة مسئولة أمام القيادة الادارية ، كما يصبح لها سلطات على المستويات الادارية التى دونها • شكل (٧) •

**المزايا**

( أ ) تقسيم العمل على أساس التخصص ، مع اتاحة فرص النمو والتقدم الوظيفى ، وتنمية روح الفريق فى العمل •

( ب ) المام المديرين بالنواحى العلمية والفنية والخبرة الكافية فى نطاق الوظائف التى يباشرونها •

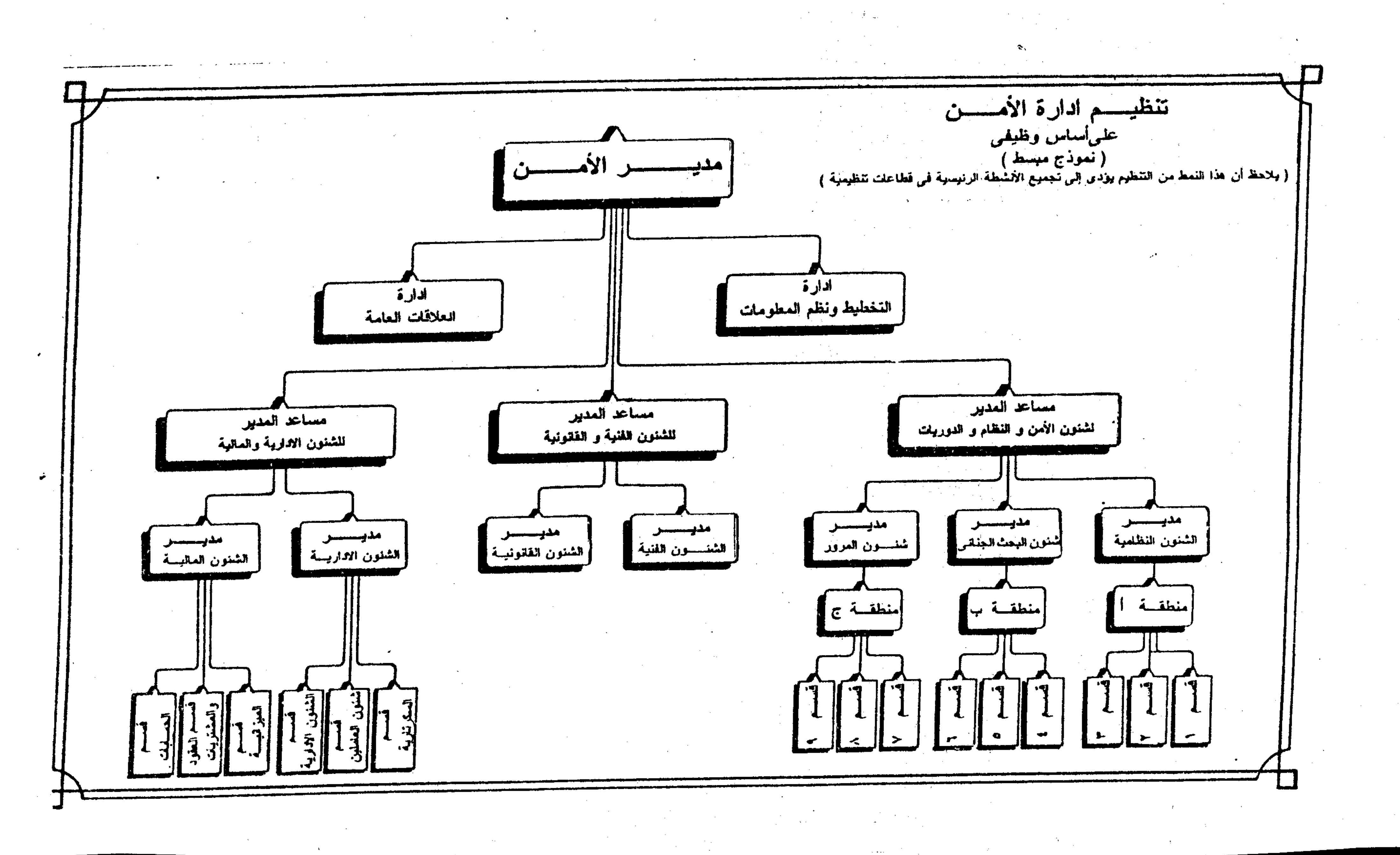
( جـ ) التعاون الوثيق بين الخبراء والاداريين •

( د ) احساس الخبراء بمسئولياتهم عن نجاح العمليات التنفيذية نظرا لقربهم منها والتصاقهم بالمشكلات الميدانية •

**العيوب :**

( أ ) عدم وضوح السلطة والمسئولية نتيجة تداخل نطاق اشراف الرؤساء والفنيين والاداريين •

( ب ) البطء نتيجة للجدل والمناقشات الطويلة التى تثور عادة بين الفنيين والمتخصصين حينما يجتمعون معا لدراسة موضوع أو اتخاذ قرار•



تنظيـــم ادارة الأمـــن
على أساس وظيفى
( نموذج مبسط )
( يلاحظ أن هذا النمط من التنظيم يؤدى إلى تجميع الأنشطة الرئيسية فى قطاعات تنظيمية )
مديــــر الأمـــن
ادارة التخطيط ونظم المعلومات
ادارة العلاقات العامة
مساعد المدير لشئون الأمن و النظام و الدوريات
مساعد المدير للشئون الفنية و القانونية
مساعد المدير للشئون الادارية والمالية
مديـــر الشئون النظامية
مديـــر شئون البحث الجنائى
مديـــر شئـــون المرور
مديـــر الشئـــون الفنية
مديـــر الشئون القانونية
مديـــر الشئون الادارية
مديـــر الشئون الماليـة
منطقـة أ
منطقـة ب
منطقـة ج
قسم ١
قسم ٢
قسم ٣
قسم ٤
قسم ٥
قسم ٦
قسم ٧
قسم ٨
قسم ٩
قسم السكرتارية
قسم شئون العاملين
قسم الشئون الادارية
قسم الميزانيـة
قسم العقود والمشتريات
قسم الحسابات

## ثانيا : التنظيم غير الرسمى :

فى محاولة للنظر بعمق الى التنظيم كما يعمل ويسلك ويتصرف فعلا، تبدو احدى الحقائق الهامة التى توصل اليها الباحثون فى المنظمات والدارسون لأحوالها ، وهى أن الأفراد الذين يكونون المنظمة يتصرفون أحيانا بطريقة تختلف عما هو متوقع منهم فى ظل الاعتبارات والمعايير التى يحددها التنظيم الرسمى ٠

وقد كان هذا غير متوقع منهم بالنسبة لبعض الباحثين فى بداية الأمر بيد أنهم ما لبثوا أن أدركوا أن هذا السلوك ، أو على الأقل جانبا كبيرا منه، يسير وفق أنماط مستقرة ومقبولة ومؤسس على اعتبارات معترف بها ٠ فالفرد داخل المنظمة ينتمى على الأقل لمنظمتين : المنظمة المحددة بصفة رسمية كالمصلحة أو الادارة أو الشركة ، والمنظمة غير الرسمية التى تتمثل فى جماعة غير رسمية ذات تأثير فى عمل ونشاط المنظمة ٠

**ويهتم التنظيم غير الرسمى بالاعتبارات والعوامل والدوافع الخاصة بالإفراد والتى لا يمكن توضيحها بطريقة رسمية مخططة على أساس انها تتولد تلقائيا وتنبع من احتياجات العاملين بالمنظمة وسلوكهم ٠ والتنظيم غير الرسمى ينشا نتيجة للدور الاجتماعى الذى يلعبه بعض الأفراد فى حياة المنظمة ٠ وهذا الدور غير الرسمى يرتب انماط سلوك غير رسمية وطريقة معينة يتبعها الأفراد فى الواقع فى تصرفاتهم ٠ ومن ثم فالتنظيم غير الرسمى قد لا يتفق بالضرورة مع الهيكل الرسمى ٠ وهو يهتم بالتنظيم كما هو كائن لا كما يجب أن يكون رسميا ٠ ومشكلات التنظيم غير الرسمى تتصل بسلوك الأفراد والجماعات ، وهى بذلك مشكلات انسانية وسلوكية ومشكلات علاقات اكثر منها مشكلات هيكل أو بناء (١) ٠**

ويظهر التنظيم غير الرسمى ليسد الفراغ الذى يعجز التنظيم الرسمى عن أن يملأه ـ مهما كان محكما ـ فى النواحى السلوكية ٠ فعلى الرغم من المحاولات التى تبذلها المنظمات لوضع مخطط رسمى لما يجب أن يكون عليه

---

1. Marshall Dimock. Gladys Dimocks, and Louis Koenig: Op. Cit.

سلوك العاملين فيها ، فان مثل هذا المخطط لا يمكن أن يأمر سلوك العاملين أو يسد كل الاحتمالات لما يمكن أن يكون عليه هذا السلوك . وفى بعض المنظمات يبدو التنظيم الرسمى مجرد توضيح للبناء التنظيمى ، أما حقيقة التنظيم وطبيعة العلاقات بداخله ، ونوع التفاعل الحادث به فقد يختلف كثيرا عن هذا المظهر المادى المجرد . وبرغم وجود التنظيم وتحديد العلاقات قد توجد العوامل والاتجاهات التى تفتت المنظمة وتضعف فاعليتها ، وتجعل التعاون متعذرا والتنسيق مهمة شاقة . ذلك أن الناس لا يتعاونون طواعية لمجرد وجود التنظيم .

وهذا النقص فى التنظيم الرسمى يولد فراغا لا يتفق مع طبيعة البشر. ومن ثم تتكون بين العاملين أنماط سلوكية وعلاقات شخصية قد تصل فى النهاية الى أن تصبح قواعد راسخة للعمل وأصولا مرعية بين العاملين ، مثلها مثل القواعد والأصول الرسمية ، ومثل هذه القواعد قد تحدد من الذى يمكن أن ينفذ الى المدير ويؤثر عليه . ومن الذى يمكن أن تلجأ اليه المنظمة لتذليل العقبات التى تصادفها ، ومن الذى يمكن استشارته عند اتخاذ القرارات ، وهكذا .

وليس من السهل أن نحدد الحالات التى يتجه فيها سلوك العاملين بالمنظمة الى اتباع قواعد التنظيم الرسمى ، والحالات التى يراعون فيها الأنماط التى يرتبها التنظيم غير الرسمى . فمدير المصلحة قد يبذل قصارى جهده فى العمل لأنه مسئول عن تحقيق أهدافه بكفاية ، ومن ناحية أخرى قد يكون الدافع له على العمل رغبته فى التفوق على زملائه مديرى المصالح الأخرى .

ان المناخ الذى يحيط بالموظف داخل المنظمة هو مزيج من تفاعل المؤثرات الرسمية وغير الرسمية . وليس من شك أن عددا كبيرا من العلاقات غير الرسمية ينمو أساسا من البناء الرسمى ، ومن الأوضاع الرسمية التى تقررها المنظمة . فتنسيق وضع المكاتب مثلا ، قد يؤدى الى تنمية الاتصالات بين اثنين من العاملين بحكم الجوار ، وقد تمتد هذه الاتصالات الى حياتهما الاجتماعية خارج العمل .

وبالمثل فان نظام التدرج الهرمى يؤدى الى تنمية الاتصالات بين

---

1. Herbrt Simon and Others, Public Administration, Op. Cit. p. 87.

العاملين بالمستويات العليا المتقاربين فى المكانة ، والى زيادة الفـــواصل الاجتماعية بينهم وبين العاملين بالقاعدة . بيد أن عددا من العلاقات التى لا يسهم فى تكوينها البناء التنظيمى الرسمى تنمو خلال الصلات الاجتماعية مثل الإنتماء لناد رياضى معين ، أو ركوب وسيلة مواصـــلات واحدة ، أو الجوار فى المسكن .

وهكذا نجد أن القـــوانين أو القواعد المحددة ليست وحدها هى التى تحكم سلوك العاملين . وفى مقابل كل قاعدة مكتوبة توجد مئات القواعد والتقاليد المرعية غير المكتوبة التى تسير العمل وتؤثر فى علاقاته ، والتى تضفى على العديد من المعاملات والاتصالات التى تتم يوميا والتى يتكون منها النشاط الحكومى أجمع طابعـــا غير رسمى . وهذه القواعد غير الرسمية لا تأخذ طريقها من أعلى لأسفل فى صورة أمرة أو تعسفية ، بقدر ما تنمو خلال التجربة العملية والاحتكاك والتفاعل المستمر الحادث فى المنظمـــة من أسفل لأعلى .

والجماعة الصغيرة هى أحد عناصر التنظيم غير الرسمى الهامة . ومن الملاحظ أن الأعضاء فى الجماعة الصغيرة قد تنمو لديهم مشاعر انتماء قوية اليها بما لا يتوافر بالنسبة للمنظمة الكبيرة التى يعملون بها . وقد كانت هذه الحقيقة مبعث الكثير من القلق ، والاعتقـــــاد بأن الجماعة الصغيرة عدو للمنظمة الرسمية أو على الأقل منافس لها . بيد أن الدراسات والبحوث التى جرت فى هذا الصدد قد بددت الكثير من هذا القلق، وأصبح ينظر الى التنظيم غير الرسمي الذى ينمو بداخل التنظيم الرسمي ، على أنه أحد حقائق الحياة الاجتماعية ، وعلينا أن نقبله مثلما نقبل الإختلاف فى شخصية الأفراد .

وتذهب الدراسات فى هذا المجال الى ابعد من هذا . فتقرر أن التنظيم غير الرسمى قد لا يكون بالضرورة فى تناقض مع التنظيم الرسمى . وعلى العكس ، قد يكون التنظيم غير الرسمى فى حالات كثيرة عونا وعضـــــدا للتنظيم الرسمى . كما تقرر أيضا أن التنظيم غير الرسمى له بناء أو هيكل ظهر تلقائيا وفق أنماط السلوك المرعية ، كما أن له قواعد وتقاليد "Norms" توجه سلوك الأعضاء ، وفى هذا التنظيم يوجد أيضا القادة والتابعون ، وله وظائف هامة يؤديها . وقد أدت هذه الحقائق العلمية الى ادراك أهميـــــة

التنظيم غير الرسمى باعتباره ضرورة لحياة الأفراد الاجتماعية ، وباعتباره أيضا أحد مكونات التنظيم الرسمى الهامة (١) ٠

ويترتب على وجود التنظيم غير الرسمى الى جانب التنظيم الرسمى عدد من النتائج الهامة :

١ - يوجد فى كل تنظيم رسمى مكان للحيـــاة غير الرسمية للأفراد والجماعات بما يكمل النشاط الرسمى ، ويجعل كلا التنظيمين معتمدا على الآخر ٠

٢ - أن التنظيمين الرسمى وغير الرسمى قد يكونان موحدين ، وهذا الوضع عادة فى صالح المنظمة ٠

٣ - قد يكون التنظيم غير الرسمى موجهـــا فى اتجاه لا يتمشى مع أهداف المنظمة ، وهنا يتعين على الادارة مواجهة الموقف بحزم بحيث لا تدع فرصة امام التنظيم غير الرسمى للعمل ضد أهداف المنظمة ٠

٤ - من واجب الادارة أن تستفيد من وجود التنظيم غير الرسمى فيما يحقق اهداف المنظمة ٠

٥ - يحسن أن تعترف الادارة رســـميا بالدور الذى يؤديه اشخاص التنظيم غير الرسمى متى سنحت الفرصة المناسبة ، كأن تعينهم فى المناصب التى هم اهل لها عند خلو هذه المناصب ، أو تشركهم فى عضوية اللجـــان التى تشكل بالمنظمة ٠ على أن يتوفر الاخـــلاص للعمل والكفاءة فى هؤلاء الأشخاص ، بحيث يكون شغلهم للمناصب الأعلى مجرد تسليم بالأمر الواقع ٠

---

1. Herpert Simon and Others, Public Administration, Op. Cit., p. 87.
1. Joseph Litlerer : Op. Cit., p. 10-11.

# ارشادات للتخطيط التنظيمى

يطلق بعض الكتاب على مقومات التنظيم أو الاعتبـــارات التى يلزم مراعاتها عند وضع التنظيم لفظ مبادىء أو أسس التنظيم · والواقع أن الرأى لم يستقر تماما على ما اذا كان التنظيم علما له أصول وقواعد مؤسسة على التجربة العملية ، أو الاستقراء المنطقى الذى توصل الى مبادىء ونظريات أمكن التحقق من صحتها فى الحياة العملية · وما زال كثير من أســاتذة التنظيم يعملون جاهدين لوضع نظرية للتنظيم يمكن تطبيقها فى الحيـــاة العملية (١) ·

ويمكن أن نحدد هنا بعض الاعتبارات الهامة التى يمكن الاسترشـــاد بها عند تخطيط التنظيم · وهذه الاعتبـــارات لا يمكن وضعها كمبادىء أو أسس للتنظيم بسبب أن التنظيم السليم يتحقق نتيجة عدد من المحـــاولات والمواءمات التى ترتبط بموقف معين · فالمنظمة أشـــبه بالكائن الحى الذى ينفعل ويستجيب لمؤثرات معينة ·

وبينما يتعذر وضع مبادىء وأسس ثابتـــة للتنظيم ، فان عددا من الاعتبارات يفرض نفسه على المنظم · هذه الاعتبارات تشمل (١) :

١ - وحدة القيادة "Unity of Command" :

وهذا يقتضى أن يتعـــامل المرءوس مع رئيس واحد فقط بمـــا يحقق المسئولية الادارية ، ويحدد التسلسل القيادى من أعلى لأسفل ، ويزيد من فاعلية الفرد فى عمله · ويعزى هذا العنصر من عناصر التنظيم الى هنرى فايول · وقد بناه على أساس انه ليس فى استطاعة الفرد أن يخدم رئيسين فى وقت واحد بكفاية · وقد اتخذ هذا العنصر اتجاهات أخرى منها انه يجب

---

(١) زكى العدوى : « التنظيم فى الادارة الاشتراكية » ، ( القاهرة : مؤتمر القادة الاداريين ، معهد الادارة العامة/ المعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣ ) ، ص ٤ ·

1. John Russel: "Guides for Organization Planning", (Cairo: Memo, Institute of Public Administration, 1955).

الا يرفع الموظف تقارير الا لرئيسه المباشر . كما لا يجوز أن يتلقى أوامر الا منه ٠

**٢ ـ نطاق التمكن المناسب** "Span of Control":

يجب الا يزيد عدد الأشخاص الذين يخضعون مباشرة لرئيس واحد عن القدر المناسب حتى يستطيع أن ينسق بين جهودهم ويوجههم بكفاية . ويجدر بالذكر أنه لا يوجد عدد مثالي للأشخاص الذين يكونون نطاق تمكن مناسب ٠ وطبيعة العمل ، ودرجة تفويض السلطة ، ومدى قرب أو بعد الموظفين عن الرئيس ، ومستوى التدريب. كلها عوامل تتدخل فى تحديد نطاق التمكن المناسب ٠

فاذا كان العمل ذا طبيعة روتينية أو ضمن اطار برنامج يتكرر فقد يتراوح عدد المرءوسين بين ثمانية واثنى عشر ٠ أما اذا كان العمل معقدا أو جديدا فقد يتراوح نطاق التمكن بين ثلاثة وستة أشخاص ٠

**٣ ـ تسلسل القيادة** "Chain of Command":

بمعنى أن يكون بكل تنظيم نوع من التسلسل الوظيفى لتوضيح العلاقة بين الرؤساء والمرءوسين ٠ ويلاحظ أن هذا العنصر يتناسب عكسيا مع نطاق التمكن ٠ فكلما اتسع نطاق التمكن قل عدد المستويات وأصبحت المنظمة مسطحة ، "Flat Organization" ٠٠٠ والعكس صحيح ٠ ولكل من المنظمة الهرمية والمسطحة مزاياها وعيوبها ، ويتوقف الأخذ بأيهما على طبيعة المنظمة وأهدافها والعاملين بها وظروفها المختلفة ، كما يتوقف على عوامل خارجية تختلف من منظمة لأخرى ٠

**٤ ـ التكامل : تجميع الأعمال او الوظائف المتشابهة فى وحدة واحدة:**

وهذا يتطلب تجنب الازدواج والتداخل فى المهام وأوجه النشاط التى تؤديها الوحدات المختلفة ٠ وعلى الرغم من أهمية هذا الاعتبار فى عملية التنظيم ، فكثيرا ما يهمل أو يتغاضى عنه ٠ والازدواج فى العمل يسبب كثيرا من اللبس ويبدد الجهود والأموال ، ويؤخر البت فى الأمور ٠

**٥ - توازن السلطة والمسئولية :**

المسئولية عن عمل معين يلزم أن يقابلها السلطة الكافية لانجاز هذا العمل فلا مسئولية بدون سلطة • ومن هذا فان تحديد الاختصاصات يجب أن يقترن بتحديد السلطات المناسبة لممارسة هذه الاختصاصات • والمدير المسئول عن برنامج معين يجب أن تكون لديه السلطات الكافية لممارسة مهمته •

**٦ - تفويض السلطة :**

يجب أن تتحقق لامركزية السلطة والمسئولية ، بحيث تفوض الى المستويات الادارية المختلفة المسئولة عن التنفيذ • وهذا يضع السلطة والمسئولية الضروية فى أيدى أقرب الناس الى العمل الميدانى • والفشل فى تحقيق اللامركزية يؤدى الى زحمة المكاتب الرياسية بأعمال ليست على مستواها وبالتالى ارهاق المسئولين بها وضياع وقتهم وجهودهم فى أمور كان يمكن أن يبت فيها من دونهم ، كما يؤدى الى تجميد خبرات الرؤساء

بالمستويات الأخرى بسبب عدم تعرضهم لمهام ومسئوليات جديدة • وتساعد الاتصالات الجيدة والتدريب العالى والعلاقات غير الرسمية فى المدى الطويل على التقليل من أعباء الرئيس والالتزامات المفروضة عليه • وبمعنى آخر فهى تساعد على تفويض السلطة •

**٧ - ان تتم رقابة الرؤساء لسير العمل عن طريق رسم سياسة فعالة تخدم كمرشد للمرءوسين ، لا عن طريق الاصرار على المراجعة الروتينية لجميع الأعمال •**

وهذا الاعتبار مرتبط بسالفه الى حد كبير • فالرؤساء والمرءوسون يجب أن يهتموا بتنمية السياسات ومراقبة تنفيذها ، والبت بحزم وبطريقة فورية فى المسائل الروتينية • وهذا يستدعى توافر نظام فعال للاتصالات يسمح بتدفق المعلومات فى جميع الاتجاهات •

**٨ - تحديد المسئوليات بوضوح :**

وهذا يحقق هدفين :

الأول : تجنب الفوضى عند بحث المسئولية •

والثانى : فهم طبيعة الوظيفة والطريقة التى يجب أن تؤدى بهـــا . ويتطلب تحديد المسئوليات كتابة التعليمات والتوجيهات والأوامر بطريقـــة مبسطة وواضحة لا غموض فيها .

**٩ ـ مرونة التنظيم وبساطته :**

بحيث لا يكون مبالغا فيه بالدرجة التى تجعله معقدا . واحد الأخطـاء التنظيمية تتمثل فى الرغبة فى انشاء عدد كبير من الوحدات الصغيرة بهدف ابراز بعض المهام أو الواجبات الثانوية واعطائها شيئا من الأهمية . وعادة ما يؤدى هذا الى كثرة الرؤساء وقلة المرءوسين .

**١٠ ـ استعمال الطرق والاجراءات النمطية كلما امكن ذلك :**

وهذا يقتضى استنباط أفضل الطرق والأساليب التى يمكن تعميمها . مع مراعاة أن تكون الطرق النمطية المستعملة محققة للهدف بطريقة مثلى ، ومع ضرورة الاهتمام بالتدريب على هذه الطرق .

ويلاحظ أن أى من هذه الاعتبارات السابقة لا يمكن تطبيقه مجردا . ذلك لأن الادارة ما هى الا حصيلة تكامل وتفاعل بين عوامل عديدة بصورة محققة للهدف .

وهذه الاعتبارات التى يلزم مراعاتها عند وضع التنظيم الرسمى تعكس الى حد كبير الاتجاه التقليدى فى النظر الى المنظمة. على أن التنظيم الرسمى فى الواقع قد يمتد الى خارج اطار الفكر التقليدى للتنظيم . وذلك حينمـــا يأخذ المخطط أو المنظم فى تقديره أى من الاعتبارات التى تساعد التنظيم على أن يكون محققا للغاية . فالتوسع فى دراسة القيادة وديناميكياتها ومقوماتها بحيث توصلنا الدراسة الى فكر ناضج فى هذا الصـــدد يمكننا من تخطيط التنظيم على وجه أفضل لا يبعد التنظيم عن كونه تنظيما رسميا .

التنظيم الرسمى اذن يعبر عن خطة بموجبها تتضافر جهود أشخاص مختلفين لتحقيق هدف معين . وبموجب هذه الخطة يتم تقسيم العمل وتحديد المستويات وتوزيع الاختصاصات فى علاقات رسمية محددة . وقد استأثرت الخطة التى يمكن أن يقسم العمل بموجبها بكثير من اهتمام البـــاحثين فى مجال التنظيم . وتوجد عدة طرق لتقسيم العمل لكل منها مزاياها وعيوبها ، أو بمعنى آخر لكل منها عائد وتكلفة .

# المهـــام التنظيمية

يرتبط بالتنظيم عدد من المهـــام الادارية التى لا تتم الا فى اطاره • وكلما كان التنظيم منطقيا وعلميا أمكن أداء هذه المهام بقدر مناسب من الكفاية• ومن ناحيـــة أخرى يتعذر تحقيق التنظيم لأهدافه ما لم تمارس هذه المهـام بدراية وفعالية • وفى مقدمة المهام التى يرتبهـــا التنظيم وتواجه المديرين والرؤساء فى المنظمات المختلفة مهام التنسيق ، والتـــوجيه ، والسلطة ، والرقابة •

## التنسيق :

توجد المنظمة حينما تتضافر جهود الأفراد من أجل تحقيق هدف محدد• قد أوضحنا هذا فى المثل الذى قدمناه عن دفع سيارة معطلة بواســـطة شخصين • على أن هذا التضافر ليس أول مهام التنظيم وانما هو تصـــوير للتنظيم فى حقيقة عمله •

ولكى نعزز هذا الفرض ، نقول ان مجهودى هذين الشخصين لابد أن ينسق بينهما بمعنى أنه يتحتم عملهما معا فى اتجـــاه واحد اذا ما أريد للسيارة أن تندفع فى هذا الاتجاه • فاذا قام أحدهما بدفعها ، ثم أعقبه الثانى فان وحدة العمل لن تتحقق • كذلك لن يحدث تنظيم حقيقى ومثمر لجهوديهما اذا كان كل منهما يدفع فى اتجاه مختلف •

التنسيق اذا هو الترتيب المنظم لجهود الجماعة للوصول الى وحدة العمل من أجل تحقيق هدف محدد • والتنســـيق بذلك هو المطلب الأول فى التنظيم ، وهو يعنى فى الوقت نفسه المبدأ الشامل للتنظيم •

وليس المقصود أنه لا توجد مبادىء أخرى ، وانما تصبح كل المبادىء الأخرى شديدة الارتباط بالتنسيق وطريقته ، وكيف يصبح تنسيقا فعالا •

ويعرف هوايت التنسيق بأنه ترتيب وظائف كل جزء من أجزاء المنظمة، وتحديد علاقته بالأجزاء الأخرى ، وتنظيم أداء كل منها لوظائفـــــه ، بحيث

تؤدى هذه الوظائف حسب خطة مرسومة ، تكفل مساهمة كل منها باقصى طاقتها فى تحقيق الهدف المشترك (١) ٠

والواقع أن كثيرا من طلاب التنظيم يخلطون بين التنسيق كوظيفة من وظائف التنظيم ، والتنظيم كوظيفة من وظائف الادارة ٠ فقد ذكر جيمس مونى فى كتابه « مبادىء التنظيم » أن التنظيم هو التنسيق ، والتنسيق هو التنظيم٠ وقد اعترض عدد كبير من الكتاب على هذا التعريف ، وحجتهم فى هذا أن التنسيق ليس الا احد وظائف التنظيم ٠ فالتنسيق فى نظرهم هو ربط جهود وعلاقات الأفراد بالشكل الذىيساعد على تحقيق اهداف المؤسسة او المنظمة٠ أو بمعنى آخر وظيفة التنسيق تعنى بازالة المتناقضـــــات بين كافة ادارات واقسام المؤسسة ، كما وانها وظيفة لمنع التضارب فى القرارات أو فى تنفيذ هذه القرارات ٠ وغنى عن البيان أن هذه الوظيفة ليست الوظيفة الوحيدة للتنظيم ، وان كانت من أهم وظائفه ٠

والتنسيق يفترض وجود هدف أو غاية محددة ٠ والتنسيق المثمر هو القائم على أساس المصالح المشتركة من اجل بلوغ الهدف الموحد ٠ وهذه المصالح المشتركة لا يمكن أن تتحقق بدون التفاهم المشترك بين الأفراد ٠ وهذا لا يعنى مجرد التفاهم الطيب بين الادارة والأفراد ، وانما يتطلب أســاسا الفهم الكامل والادراك التام من جانب الأفراد للهدف المنشود ولحقيقتــــه ، والمام كل عامل بالمنظمة وكل جماعة فيها بكيفية تحقيقــــه كعامل حيوى لرفاهية الجميع ٠

ان المصالح المشتركة ، أو تبادل المصالح ، لا تؤدى فى ذاتها ــ من الناحية السلوكية ــ الى وحدة المصلحة ٠ والطريقة التى يمكن تصــورها للوصول الى وحدة الهدف ووحدة المصلحة تكون من خلال السياسات الادارية التى تحول المصالح المشتركة الى حقيقة ملموسة يُحسها ويهتم بها كل عامل فى كل مجموعة عمل ٠

والتنسيق ــ على خلاف التخطيط والتنظيم ــ عملية يومية تدعو اليــه ظروف العمل بالمنظمات الحديثة الضخمة ٠ فالميول الانفصالية والانعزاليــة

---

1. Leonard White: Introduction to The Study of Public Administration, Op. Cit., p. 26.

المترتبة على التخصص قد تضر بأهداف المنظمة فى غياب عمليات التنسيق الضرورية . وفى كثير من المنظمات التى يتصل عملها بنواحى فنية أو علمية، تبدو اتجاهات أقسامها نحو احتكار المعلومات والاستئثار بالرأى والنزعة الى الاستقلال . ويصبح فى مقدمة مهـــام ادارة هذه المنظمات العمل الدائم للتنسيق بين عمل الأقسام وخلق جو ملائم من التعاون والانسجام بينها ، وتوجيه نشاطها فى اتجاه الهدف الأكبر للمنظمة .

وتظهر اهمية التنسيق أيضا بالنسبة للتخطيط . ففى مقدمة الاعتبارات الهامة التى يقوم عليهـــا التخطيط الســـليم ضرورة التنسيق بين الخطط والبرامج والمشروعات المختلفة ، والربط بينها فى صورة متكاملة بما يكفل عدم تعطيل بعض المشروعات أو الطاقات ، والحد من التداخل والازدواج . وقد كشف التطبيق العملى للخطة الخمسية الأولى عن الأهمية القصـــوى للتنسيق بين القطاعات المختلفة . ذلك أن نجاح أى قطـــاع يتوقف فى ظل التخطيط الشامل على نجاح القطاعات الأخرى المتعاونة معه . كما اتضح أن عدم التنسيق والربط بين تخطيط القوى العاملة وبين تخطيط الطـــاقات المادية كان فى مقدمة نواحى القصور التى عانت منها الخطة .

واذا كان التنسيق مرتبطا بالتنظيم من حيث أن التنظيم الملائم يسهل عملية التنسيق ، والتنسيق لا يتم الا فى اطار تنظيم محدد المعالم فهو أيضـا مرتبط بالاختصاص ، لأنه تنسيق بين الأعمال التى تحقق الهـــدف وبين الأشخاص ذوو الاختصاصات المختلفة . وتبدو أهميـــــة التنظيم السليم للوصول الى تنسيق فعال بالنسبة لأن التنسيق بين الوظائف يجب أن يسبق التنسيق بين شاغليها .

ويرتبط التنسيق بالتوجيـــه والاشراف . فالأوامر والتعليمات المعطاة بوضوح والمنفذة برغبة تسهل عملية التنسيق . ولا يخفى أهمية الدور الذى تؤديه عملية الاتصالات هنا . فتوفر التنسيق يرتبط بمدى ســلامة وفاعلية نظام الاتصالات بالمنظمة وقدرته على نقل الأوامر والتوجيهات والمعلومات الى جميع الوحدات المعنية داخل التنظيم .

واذا كان الجانب الأكبر من التنسيق يقع فى نطـــاق مسئولية القائد الادارى أو الرئيس الأعلى للمنظمة ، ويمارس عن طريق الأوامر والتعليمات

والتوجيهات ، فانه الى جانب ذلك توجد عدة أساليب أخرى مفيدة تحقق التنسيق الفعال بالمنظمة ومن ذلك :

**١ ـ اجتماعات المجالس :**

مثل مجلس الوزراء ، ومجالس الوكلاء المشكلة ببعض الوزارات ، ومجلس الادارة الذى يضم المديرين التنفيذيين .. وما اليها . وتختص مثل هذه المجالس بمهام رسم السياسة العامة ، والتخطيط ، ومتابعة الخطط ، وتقييم الأعمال ، واقرار الميزانيات . ودراسة المشكلات الهامة .

**٢ ـ الاجتماعات الدورية :**

التى تعقد بكل منظمة ، والتى تناقش بها سياسة العمل ، ومدى تقدمه ومشكلات التنفيذ وحلولها ، ووجهات النظر المؤدية لزيادة التعاون بين الوحدات المختلفة . وتفيد هذه الاجتماعات فى تنمية وتدعيم عملية الاتصالات داخل المنظمة ، بما يحقق توفر صورة متكاملة عن سير العمل لدى كل مسئول بالمنظمة .

**٣ ـ هيئات التنسيق المتخصصة :**

وتظهر أهمية مثل هذه الوحدات فى المشروعات الفنية الضخمة مثل السد العالى ، وتخطيط القاهرة الكبرى . وتكون مهمتها التنسيق بين الوزارات المختلفة أو الأجهزة الأخرى التى تتعاون معا فى مشروع كبير .

**٤ ـ لجان التنسيق :**

وقد تتكون من ممثلين مختلفين فى المنظمة الواحدة كالوزارة مثلا ، كما قد تتكون من ممثلين لمختلف الوحدات . ومهمة هذه اللجان الأساسية هى التنسيق . كما تتولى دراسة المشكلات المشتركة تمهيدا لتنسيق خطة مواجهتها .

## التوجيــــــه :

ان دراسة البناء التنظيمى تسلط الضــــوء على عمليـــة التوجيه . فضرورات التنظيم السليم تقتضى أن يرجع الموظف فى عمله الى رئيس واحد. هذا الرئيس يشرف على عمل الموظف ويوجهه ويرشده ، ويعمل كحكم أو فيصل فيما يعرضه عليه .

ويتضمن التوجيه اعطاء الأوامر والتعليمات والتوجيهات والارشادات. وهو ليس بالمهمة السهلة ويتطلب لنجاحه مهارات خاصة . فالذى يرجى من الأمر هو الحصول على نتائج معينة . ومن ثم يتحتم توحيد الاطار الفكرى للرئيس والمرءوس حتى يفهم الأخير ما يقصده الأول وما يهدف اليه ، وحتى ينفذ بدقة . ومن هنا يلزم أن يكون الأمر واضحا ، وممكن التنفيذ ، وفى حدود اختصاص كل من الرئيس والمرءوس ، ومحققا للهدف أو مؤديا لذلك .

ومن الخطأ عند اصدار الأوامر أو التوجيه ان نعتقد بأن كل ما يلزم من جانب المرءوس هو الطاعة . ففن التوجيه يتطلب :

١ _ فن ايحاء الثقة بمن يصدر الأمر ، وبعلمه وباحاطته الشـــاملة بالموقف وقدرته على مواجهته .

٢ _ تنمية الاخلاص للرئيس .

٣ _ فن اشعار من يتلقى الأمر بالثقة فيه ، وتنمية ثقته فى نفسه وفى قدرته وكفايته .

٤ _ أن يكون التوجيه مفهوما ، وفى نطاق اختصاص من يصدر اليه، وفى حدود قدرته على التنفيذ .

فاذا تحققت هذه العناصر أصبحت الطاعة متوقعة ،وبدونها قد لايحصل الرئيس على الطاعة ، وقد يصل الى نتائج سيئة . فالمرءوســـــون الذين لا يفهمون الأوامر ، اولا لا يختصون بتنفيذها ، أو الذين لا يثقون فيمن يأمر ، أو فى قدرتهم على التنفيذ ، يلجأون عادة الى التمسك بحـــرفية القــــانون والتعليمات تجنبا للخطأ ودرأ للمسئولية .

وهذا المسلك يؤدى - فى بعض الحـــالات - الى اعاقة سير العمل ، ويؤثر على كفايته . وقد يؤدى الى التخريب حينما تكون النوايا غير سليمة .

ويرتبط التوجيه بوحدة القيادة . فلا يوجد وضع أكثر ازعاجا أو مدعاة للفوضى من أن يكون الموظف خاضعا لرئيسين فى أن واحد . كما أنه لا يمكن تصور موقف أكثر احباطا لجهود الرئيس من أن يقوم آخرون بدون علمه بالغاء أوامر أصدرها لمرءوسيه ، أو مناقضتها أو التدخل فى تنفيذها .

ان ضرورات التنظيم السليم تقضى بوحدة الأمر والتوجيه ، فاذا كان الموظف يتلقى أوامره من أكثر من رئيس ، فمن المؤكد أن هذا سيؤدى الى تضارب الأوامر والى شعور بعدم اليقين ، والى بلبلة وقلق تؤثر جميعها فى كفاية الموظف وبالتالى فى انتاجه . وتعدد الرؤساء بالنسبة للموظف الواحد يقهر مطلبه الأساسى فى الأمن ، مطلبه فى أن يعلم بالتحديد رئيسه المباشر الذى يلجأ اليه للمشورة والرأى ، أو حينما تتعقد الأمور وتعجز قدراته عن مواجهتها . وهكذا تبدو الصلة الوثيقة بين التنظيم والتوجيه ، اذ أن تحقيق وحدة الأمر انما يتم عن طريق التنظيم السليم .

**الســــــــلطة :**

يعرف تشستر برنارد Chester Barnard السلطة على أنها الصفة التى يتسم بها اتصال أو أمر معين فى تنظيم رسمى ، وبمقتضاها يقبل أفراد المنظمة ( أو المنتسبون اليها ) ذلك الأمر الذى يملى عليهم ما سوف يقومون به أو ما يمتنعون عن القيام به فيما يتعلق بعملهم فى المنظمة .

وتبعا لهذا التعريف تتضمن السلطة شقين ، الشق الأول : شخصى أو ذاتى وهو يتعلق بقبول الاتصـــــال بصفته الزاما . والشق الثانى : وهو موضوعى ويتعلق بطبيعة الاتصال والتى بمقتضاها يتم قبوله .

ان التعريف العام للسلطة هو « الحق المشروع أو القانونى ، أو الحق فى الأمر أو فى التصرف ، أى السيطرة أو النفوذ أو القوة التى يمارســـها الشخص على غيره ، والحق فى توجيه الأمر الى الآخرين للقيام أو الامتناع عن القيام بأنشطة معينة ، يرى صاحب الأمر أنها تتفق مع تحقيق أهداف المنظمة وتتناسب معها .

غير ان بعض العلماء يفرق بين لفظ « القوة » وبين لفظ « السلطة » فيشير ميتكليف وايرويك "Metcalf and Urwick" أنه باستطاعتنا أن نضفى السلطة على الغير ، ولكن القوة أو القدرة فلا يستطيع انسان ان يهبها أو يسلب الغير منها ، فالمدير لا يستطيع أن يشرك رئيس القسم أو رئيس العمل أو العمال فى قدراته وقوته التى هى صفة له ، بينما يستطيع أن يفوض بعض سلطاته الى غيره .

ومن العسير تحديد مفهوم السلطة تحديدا دقيقا ، وذلك بسبب الاعتبارات النفسية والاجتماعية التى تتصل بهذا المفهوم ، والتى أظهرتها الكتابات المعاصرة فى مجال الادارة والتنظيم . فالنظرية التقليدية كانت تنظر دائما الى السلطة بمفهومها القانونى ، وتفسرها على أساس الحقوق والواجبات . والذى يستمتع بالسلطة فى اطار مفهومها القانونى من حقه أن يتوقع الطاعة وأن يطلبها . بينما الذى يؤمر من واجبه أن يطيع . والسلطة هنا تعتمد الى حد كبير على التدرج الرئاسى والمستويات التى يتيحها البناء الهرمى للمنظمة .

وقد عرف البعض السلطة بأنها القوة التى بمقتضاها يستطيع المسئول أداء العمل المطلوب منه وفقا للخطة الموضوعة . وأن المسئولية هى المهام أو الأعمال المطلوب انجازها وفقا لهذه الخطة . وبالتالى فان كل موظف يتحمل المسئولية يجب أن يعطى سلطة لكى يحقق الهدف من وظيفته ويصل الى النتائج التى يسعى اليها . وحينما تقترن السلطة بالمسئولية فان من المتوقع أن تؤدى الواجبات على وجه أفضل .

وتتضمن الوظائف المسئوليات المحددة لكل موظف . والمسئولية الزام للموظف لكى يؤدى واجبا من الواجبات . لذلك فانه من الأهمية بمكان أن توضح المسئوليات قبل تعيين الموظف ، وأن تكون مكتوبة فى صورة تعليمات أو لوائح تصف عمل كل وظيفة . وهكذا ترتبط كل من السلطة والمسئولية بالعمل وليس بالأشخاص . ولو أن شخصا نقل من وظيفة الى أخرى وحل محله آخر فان هذا الأخير سوف تكون له نفس السلطة والمسئوليات .

**أنواع السلطة :**

هناك أنواع عديدة من السلطة أهمها هما :

١ ـ السلطة الرسمية ـ أى سلطة المنصب :

وهى النفوذ أو وسائل العقوبة المتاحة لشاغل منصب رسمى معين ، بصرف النظر عن صفاته الشخصية ، ولو أنه من الصعب ـ الا لأغراض التحليل ـ الفصل بين الصفات الشخصية للفرد وبين المنصب الذى يشغله ، والذى يضفى عليه من صفاته وسماته · فالسلطة قائمة سواء قبلت أو لم تقبل من جانب بعض المرؤوسين ، اذ أنه لدى الرئيس من وسائل الاقنـــاع والترغيب والتحفيز والتهديد ما يمكنه من ممارسة سلطاته · علاوة على ذلك فان المرؤوس يضطر فى النهاية الى تقبل السلطة للحد من حالة التوتر والقلق التى يشعر بها عادة عندما يصطدم برئيسه وتعتبر الطاعة فى هذه الحـالة وسيلة للراحة · والاقلال من التوتر ·

٢ ـ سلطة الخبرة والمعرفة والعلم "Authority of Knowledge".

وهى التى تعتمد على الخبرات والمعرفة بصرف النظر عن المركز الوظيفى ويعتبر هذا النوع من السلطة لصيق بالشخص ذاته ، وأكثر دواما واسقرارا متى توافرت فى الشخص الصفات المشار اليها ·

ويرى ماكس فبر أن هناك ثلاثة أنواع رئيسية للسلطة ، وهى :

١ ـ السلطة التقليدية "Traditional Authority".

وهى ترتكز أساسا على السن والمكانة التقليدية التى يحتلها صاحب السلطة ويقبلها أفراد الجماعة · وتتميز المجتمعات البدائية بوجود هذا النمط من السلطة ·

٢ ـ السلطة الكاريزماتية "Charismatic Authority".

ويعتمد هذا النوع من السلطة على الصفات والميزات والقـــدرات الشخصية ، والخصائص القيادية والجاذبية الشخصية · وقد يصاحب هذا النمط شـعور بأن القائد « الكاريزماتيكى » بطل ذو قوة خارقة "Superman" والسلطة « الكاريزماتية » تتمثل فى الأنبياء وأبطـــال الحروب والزعماء والقادة الممتازين ·

### ٣ - السلطة الرشيدة "Rational Authority"

وهى السلطة القانونية القائمة على مجموعة من القواعد المتفق على أنها مشروعة بواسطة أعضاء الجماعة . وتتركز السلطة القانونية فى المكتب لا فى شاغله ، ويمكن لأى شخص يصل الى المنصب أن يمارسها وفقـــا للقواعد المقررة .

ومن المسلم به أن الدساتير ، حين تعرض للوظيفـــة الادارية وكيفية ممارسة السلطة الادارية ، انما تقيمها على أحد أساسين (١) :

١ - أساس المركزية الادارية "Centralization" . وفيه تستـــأثر الحكومة المركزية فى العـــاصمة بكافة نواحى الوظيفـــة الادارية بحيث لا يشاركها فيها سلطات منتخبة فى الأقاليم .

٢ - أساس اللامركزية الادارية "Decentralization" . وهو نظـــام يقوم على أساس توزيع الوظيفة الادارية بين ممثلى الحكومة المركزية فى العاصمة وبين سلطات منتخبة فى صورة مجالس محلية .

ويلاحظ أن السلطة الادارية - فى نطاق المركزية أو اللامركزية - قد تركز فى شخص أو هيئة وتصبح هذه الحالة سلطة مركزة "Concentrated" وقد تمارس السلطة بمعرفة أشخاص موزعين فى مستويات مختلفة وتصبح سلطة غير مركزة "Deconcentracted" . وتختلف النظم الادارية من حيث أخذها بمبدأ مركزية السلطة أو توزيعها بين وحدات ومستويات متعددة .

### المفهوم الاجتماعى والنفسى للسلطة :

ينصرف الاهتمام هنـــا الى السلطة بمفومها الاجتمـــاعى والنفسى لا القانونى . ومن ثم فان الذى يعنينا أن نناقشههو أن الأفراد فى ظل ظروف واعتبارات معينة يطيعون أوامر وتعليمات الآخرين بصرف النظر عما يفرضه النظام القانونى . ويصبح مفهوم السلطة فى مثل هذه الحالات هو القدرة

---

(١) سليمان الطماوى : مبادىء علم الادارة العامة ، المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

على الحصول على الطاعة · وقد يختلف مدى هذه القدرة بصرف النظر عن المستوى الاشرافى الذى يشغله الموظف فقد نجد مثلا شخصا فى مستوى أقل من المدير قادرا على التأثير فى الآخرين والحصول على طاعتهم أكثر مما يتاح للمدير · ومثل هذا الشخص يمارس فى الواقع سلطات أكثر من تلك المخولة رسميا للمدير طالما أن الأخير غير قادر أو قاصر عن الحصول على الطاعة الكاملة ·

وهكذا تقترن السلطة بمن يمارسها وبمن تمارس قبلهم · وهى بذلك لا تعنى التسلط أو الأمر والالزام · فحيث تسود الديموقراطية الحقة تستقر السلطة فى الجماعة بل وتنبع منها ·

ويرتب برنارد على هذا المفهوم الاجتماعى النفسى للسلطة أربع حقائق:

١ ـ أن الأوامر والتعليمات غير الواضحة أو غير المفهومة لا سلطة لهـــــا ·

٢ ـ أن الأوامر والتعليمات التى لا تتفق وأغراض المنظمة لا يستجيب لها الأفراد ·

٣ ـ أن الأوامر والتعليمات التى تؤدى الى الاضرار بمصالح الأفراد وعلاقاتهم أو ارتباطاتهم بالمنظمة لا تحصل على الطاعة ·

٤ ـ اذا كان الشخص غير قادر على التمشى مع الأوامر أو التعليمات فانه سوف يخالفها ·

ويقرر برنارد أن الفرد لديه نطاق معين لتقبل الســـلطة "Zone of Indifference" · وفى حدود هذا النطـاق يقبل الأوامر والتعليمات دون مناقشة لأنها لا تصطدم باتجاهاته أو أفكاره ·

ولايضاح هذه الفكرة يقرر برنارد أنه لو تصورنا ترتيب الأوامر التى تصدر الى شخص ما بحسب درجة قبولها لديه · فانه يمكن تصور أن عددا منها يقع فى نطاق الرفض أى أنها غير مقبولة · كما يقع عدد آخر فى نطاق محايد ، بمعنى أنها قد تقبل أو ترفض · أما الجزء الثالث فيقع فى نطـاق

لا خلاف عليـــــه "Zone of Indifference" ، وهو ما يقبله الشخص دون تردد باعتباره متفقا مع توقعاته • ويختلف هذا النطاق الأخير اتساعا أو ضيقا بحسب الدرجة التى تزيد فيها الغنائم والرغبات والحوافز عن الأعباء والتضحيات • ومن ثم فان الأوامر التى يتحقق لها الطاعة التلقائية هى تلك التى تسهم فى تحقيق أهداف كل من المنظمة والعاملين بها على السواء (١) •

وهناك عدد من العوامل التى يجب التأمل فيهـــا وبحثهـا عند تحليل السلطة • وتتضمن هذه العوامل ما يلى :

١ ـ يجب أن تستند المنظمة فى وجودها وممارستها لنشاطها الى سلطة قانونية واضحة محددة •

٢ ـ يجب أن يكون مصدر هذه السلطة معلوما ومعروفا ومن الميسور الرجوع اليه ، أى مراجعته •

٣ ـ يجب أن يكون اتصال الجهات القائمة على عملية التنفيذ بمصدر السلطة سهلا ميسورا • فاذا تعذر هذا الاتصال كان ذلك مصدرا للمتاعب والمشاكل • فقد يتطلب الأمر الحصول على سلطات أوسع أو تعـــديلا فى السلطات الحالية، وفى بعض الأحيان ، وخاصة فى المستويات الادارية الدنيا، قد يطلب رؤساء الأقسام والفروع تفسيرا من المستويات العليا بشأن السلطة المخولة لهم • فاذا لم يكن الاتصال بمصدر السلطة ميسورا ، فقد تمـــارس المستويات الدنيا سلطات غير مخولة لها أو قد تكون ممارستها لتلك السلطات قاصرة ، وتبدو هذه الصورة بوضوح فى حالة بعد المسافة بين الوحدات المركزية من جهة والوحدات الميدانية من جهة أخرى ، مما يترتب عليه عدم اهتمام الأولى بالثانية ، أو قد تنتاب الوحدات الميدانية فى هذه الحـــالة موجة من عدم المبالاة أو الاكتراث •

٤ ـ على كل من يمنح غيره سلطة ما أن يحرص على توضيح حدود الرقابة على أجهزة ووحدات التنفيذ ، وذلك من حيث التقارير التى تتطلبها عملية التنفيذ ونوعيتها ودوريتها • وكذلك موعد انتهاء التنفيذ •

---

1. Chester Barnard : The functions of The Executive, Op. Cit., pp. 197-169.

## تفويض السلطة :

التفويض يعنى منح سلطة معينة بواسطة سلطة أعلى · وهو يحمل فى جوهره مسئولية ثنائية · فالشخص الذى تفوض اليه السلطة يصبح مسئولا أمام من فوضها اليه عن مباشرة الاختصاص الذى فوض فيه ، ومع ذلك يبقى الرئيس مسئولا عن العمل الذى فوضه وعن نتائجه · والتفويض بذلك قاصر على السلطات دون المسئوليات ·

وتبدو اهمية التفويض فى عمل المنظمات الضخمة ، حيث يصبح التفويض مطلبا هاما لأداء العمل وانتظامه وسرعته · ولكن هذا لا يعنى أن التفويض قاصر على الأعمال فى المنظمات الكبيرة وحدها · اذ أن التفويض يوجد فى الواقع طالما وجدت القيادة · فملاحظ عمال السكة الحديدية مثلا الذى يرأس جماعة تقوم بالتفتيش على القضبان وصيانتها يمكن أن يفوض الكثير عدا شيئا واحدا ، وهو السلطة الكامنة فى مهمته الأساسية والمسئولية المرتبطة بها والمتعلقة بانجاز العمل على مستوى معين ·

وتنادى الادارة الحديثة بضرورة تفرغ الرئيس الأعلى للمنظمة أو المشروع لعمليات التخطيط ، والتنظيم ، والتنسيق ، والرقابة والأنشطة الهامة المماثلة ، على أن يترك - أى يفوض - غيرها من الأمور الأقل اهمية الى معاونيه ومساعديه ، وعليه الاحتفاظ بطاقاته ، كى يتفرغ للمشاكل ذات الأهمية أى التى تتناسب مع مركزه فى السلم الادارى ، وعليه الا يعمل فى مستواه فقط بل فى أعلى مستوى ممكن بالنسبة لقدراته وطاقاته ، وذلك يقتضيه ، خاصة فى المنظمات الكبيرة المعقدة ، أن يفوض كل ما يستطيع تفويضه من السلطات الى معاونيه ومساعديه ومن هم دونه · كذلك فقد تدعو الحاجة الى اتخاذ قرارات سريعة الى المبادرة بتفويض السلطات الى الوحدات التى يقتضى عملها اتخاذ مثل هذه القرارات ·

والتفويض يعنى دائما منح السلطة أو خلعها على الآخرين · وكلمة « سلطة » عادة ما تفهم على أنها « سلطة على جماعة » · ولكن هذا المعنى قد لا يكون بالضرورة مقصودا فى التنظيم · فالسلطة قد يقصد بها « سلطة أداء عمل » · وبالتالى فهى تحمل معها مسئولية انجاز ما خول أداؤه · وبذلك يصير تفويض السلطة أمرا ضروريا وهاما فى التنظيم ، والا فان توفر المسئولية لن يتحقق ·

وحينما تصبح المنظمة فى وضع يتعذر معهالقيادة المباشرة فان الالتجاء الى اعادة التفويض "Subdelegation" يصبح أمرا ضروريا • وهذا يعنى أن القائد يفوض حق التفويض نفسه ، بما يصاحب ذلك من سلطات • وقد يؤدى اعادة التفويض الى طول التسلسل القيادى وخاصة فى المنظمات الكبيرة • الا أنه بالرغم من ذلك فان مبدأ وحدة القيادة يظل قائما ، فيبقى المرءوس مسئولا أمام رئيسه المباشر عن أداء العمل مع استمرار مسئولية الرئيس عن انجاز العمل وعن النتائج • وتستمر هذه العلاقة حتى نهاية التدرج الرئاسى •

**التفويض اذن لا يعنى تخلى الرئيس عن سلطاته او مسئولياته • وهو فقط أسلوب تستخدمه الادارة لأداء العمل على نحو افضل • ولا يسلب التفويض حق الرئيس فى استرداد ما فوض ، فله أن يلغى التفويض أو أن يعدل فيه (١) •**

ويتم التفويض فى صور متعددة • فقد يتخذ صورة تفويض كامل للسلطة بدون فرض أية قيود على سلطة المرءوس ، وقد يكون التفويض قاصرا على تحقيق مهمة أو هدف محدد ولكن الغالب أن يقتصر التفويض على القيام بواجبات محددة • وقد يقتصر التفويض على تنفيذ بعض المهام التحضيرية أو الاعداد الذى يستلزمه اتخاذ قرار معين •

على أنه توجد بعض النواحى التى لا يجوز فيها التفويض ، وعلى الرئيس أن يباشرها بنفسه ، ومنها :

١ ـ الاختصاصات المالية •

٢ ـ التخطيط ورسم السياسة العامة للعمل ، واقتراح تعديلها •

٣ ـ انشاء الوحدات داخل المنظمة ، واعادة التنظيم •

٤ ـ شغل الوظائف الأساسية ، والنقل منها •

٥ ـ الاشراف على العلاقات العامة •

٦ ـ اتخاذ القرارات الهامة المرتبطة بتنفيذ التشريعات المنظمة للعمل •

---

(١) سليمان الطماوى : المرجع السابق ، ص ١٠٦ •

وحينما نتعمق فى عملية تفويض السلطة يعرض لنا ثلاثة أنماط سيئة من الرؤساء :

الأول : الرئيس الذى لا يرغب فى تفويض أى شىء على الاطـــــلاق ، ويستأثر بالسلطة كلها فى شغف للسيطرة ، أو لعدم ثقته بالآخرين ·

الثانى : الرئيس الذى يفوض بعض سلطاته . ثم يصر على مراجعة كل ما فوض وبذلك يشغل نفسه وغيره بنفس العمل . ولا يستفيد بالوقت الذى كان يمكن أن يستغله فى أمور أهم ·

الثالث : الرئيس الذى يفوض السلطة، ثم لا يهتم بمتابعة كيفية ممارسة السلطات المفوضة ومباشرة مسئوليته فى التوجيه والاشراف على ما فوض ·

وبديهى أن كلا من هذه الأنماط الثلاثة من الرؤســــاء غير مستحب ، والأفضل أن يفوض الرئيس ما تدعو الضرورة لتفويضه من الســلطات الى معاونيه ، ثم يتابع عن كثب كيفية ممارسة هؤلاء المعاونين للسلطات المفوضة اليهم ، دون التدخل فى تفصيلات العمل أو الاصرار على المراجعة الروتينية لطرق وخطوات تنفيذه ·

## الاعتبارات المرتبطة بتفويض السلطة :

توجد بعض الاعتبارات الهامة التى يلزم توافرها لكى تحقق عمليــة تفويض السلطة أغراضها على وجه أفضل · وفى مقدمة الاعتبــــــارات ما يأتى :

١ ـ أن يكون التفويض واضحا ومحددا ومعلنا ·

٢ ـ أن يكون المفوض اليه قادرا على ممارسة السلطات المفوضة ·

٣ ـ أن يكون مستوى كفاية المفوض اليه بالدرجة التى تجعله يمارس السلطات المفوضة بكفاية عالية ·

٤ ـ أن يكون المفوض اليه موضع ثقة الرئيس ، اذ لا يتوقع من أى رئيس أن يفوض سلطاته الى شخص لا يثق فيه ·

٤ ـ ألا ينتج عن تفويض السلطة أى اخلال بالتوازن الذى يجب أن

يتوفر بين السلطة والمسئولية ، سواء بالنسبة للرئيس أو لمن فوضت اليــه السلطة ·

٦ – أن يدرب من ستفوض اليه السلطة على استعمالها قبل تفويضها اليه نهائيا ·

٧ – أن يتوفر نظام فعال للاتصالات والمتابعة والرقابة بحيث يمكن التأكد دواما من حسن استخدام السلطة المفوضة ·

٨ – ألا يخل تفويض السلطة بمبدأ التكامل ، أو يؤدى الى عدم تجانس الأعمال الموكولة للشخص الواحد ·

٩ – أن تسـاعد عملية التفويض على تحقيق أهداف المنظمة على وجه أفضـل ·

**احكام تفويض السلطة فى مصر :**

لا يتعرض تفويض السلطة فى بعض الأنظمة الادارية – كما فى الولايات المتحدة الأمريكية مثلا – لمثل التحفظات التى يتعرض لها فى مصر ، فالنظـام الادارى الأمريكى يجعل السلطة الادارية فى أى منظمة متركزة قانونا وعملا فى يد الرئيس · ويستمد معاونوه اختصاصاتهم وسلطاتهم بمقتضى تفويضات تصدر عنه · ولذلك فموضوع تفويض السلطة فى مثل هذا النظـــام يعد موضوعا هاما وحيويا مثلما هو موضوع أســـاسى فى نظرية التنظيم · وتتوسع هذه الأنظمة فى تفويض السلطات الى مختلف المستويات الادارية بالقدر الذى يسمح بمرونة الحركة وحرية التصرف وسرعة البت فى الأمور بما يحقق كفاية الادارة ·

أما فى مصر فان الاختصاصات تتحدد عادة بموجب التشريع · وصاحب الاختصاص عليه أن يمارسه ، وليس من حقه أن يفوض غيره فى ممارســة أى جانب منه الا اذا أجاز المشرع ذلك (١) · وينبنى على هذا أن تفــويض

---

(١) تقول محكمة القضاء الادارى فى حكمها الصادر فى ١٤ مارس ١٩٥٥ :
« ان القاعدة التى اقرها الفقه والقضاء انه اذا انيط بســلطة من السلطات الادارية اختصاص معين بمقتضى المبادىء الدستورية أو القوانين أو اللوائح فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه الى سلطة أخرى ، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها ، وليس حقا لها يجوز أن تعهد به لسواها · الا انه يستثنى من ذلك ما اذا كان القانون يتضمن تفويضا فى الاختصاص . حيث يكون مباشرة الاختصاص

السلطة عندنا يتعين أن يكون دائما جزئيا ، وأن تفويض السلطة بتمامها مخالف للقواعد العامة الا اذا أجاز المشرع ذلك (١) ٠

وأول قانون عام يصدر فى هذا الخصوص ، هو القانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ ، الذى حل محله القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ فى شأن التفويض فى الاختصاصات ٠ وفيما يلى نورد أحكام التفويض المقررة فى هذا القانون الأخير ، فى ضوء الأحكام التى سبق تقريرها بمقتضى القانون الأول :

**١ ـ سلطة رئيس الجمهورية فى تفويض اختصاصاته الادارية :** تنص المادة الأولى من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ على ما يلى : « لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات الى نوابه أو رئيس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء ومن فى حكمهم أو المحافظين » ٠

والمسلم به سواء فى ظل القانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ أو فى ظل القانون الحالى ـ أن الاختصاصات التى أجاز المشرع لرئيس الجمهورية أن يفوض فى استعمالها ، هى الاختصاصات المستمدة من القوانين العادية ٠ أما الاختصاصات التى يستمدها من الدستور مباشرة ، فانه لا يستطيع ممارستها الا على النحو الذى يفصله الدستور ٠ فاذا أجاز الدستور التفويض فى ممارستها ، كان للرئيس أن يلجأ الى التفويض ، بشرط احترام القيود التى يفرضها الدستور (٢) ٠ نجد هذا المعنى صريحا فى نص المادة ١٣٧ من دستور جمهورية مصر العربية الصادر سنة ١٩٧١ والتى تقضى بأن « يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ، ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور » فهذه المادة تضع الأصل الذى سبقت الاشارة اليه ٠ أما تخويل رئيس الجمهورية حق تفويض بعض سلطاته فنجده فى بعض مواد الدستور المشار اليه ، ومن أهمها :

المادة ٨٢ : والتى تنص على أنه : « اذا قام مانع مؤقت يحول دون

---

= فى هذه الحالة من الجهة المفوض اليها مستمدا مباشرة من القانون » ٠ ( مجموعة أحكام محكمة القضاء الادارى ، السنة التاسعة ، ص ٣٦٧ ) ٠

(١) أعلن السيد رئيس الجمهورية فى ١٩٧١/٩/١٧ تفويض اختصاصاته المتعلقة

(٢) د٠ سليمان الطماوى «النظرية العامة فى القرارات الادارية» ، طبعة ١٩٧٦ ، ص ٣١٤ ـ ص ٣٢١ ٠

مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته أناب عنه نائب رئيس الجمهورية » ٠

المادة ١٤٤ والتى تقضى بأن « يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها وله أن يفوض غيره فى اصدارها » ٠

وقد أكدت المعنى الذى نشير اليه المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ (١) ٠ كما نصت عليه صراحة المادة الثالثة من القانون رقم ١ لسنة ١٩٥٨ حيث تقول : « لرئيس الجمهورية أن يعهد الى نوابه أو الوزراء فى مباشرة اختصاصاته المنصوص عليها فى التشريعات ٠٠٠ » وهى الصياغة التى التزمها القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ ٠ ويلاحظ من ناحية أخرى أن المشرع قد وسع من نطاق الرؤساء الاداريين الذين يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض اليهم فى ممارسة بعض اختصاصاته ٠ فالقانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ كان يقصر حق الرئيس فى التفويض على الوزراء دون غيرهم ، ذلك أن القانون المشار اليه قد صدر فى ظل دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ، وبمقتضى هذا الدستور ـ كما سنرى تفصيلا فيما بعد ـ كان الوزراء هم المعاونون المباشرون لرئيس الجمهورية ، ثم تعددت درجات الرياسة بعد ذلك، اذ أنشىء منصب نائب الرئيس بمناسبة الوحدة المصرية السورية سنة ١٩٥٨ فمنصب رئيس الوزراء ونوابه سنة ١٩٦٤ ٠ ولهذا نص القانون رقم ١ لسنة ١٩٥٨ على حق الرئيس فى تفويض نوابه بعد انشاء هذا المنصب عقب قيام الوحدة مباشرة ٠ ولكن الجديد فى القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ أن المشرع أجاز للرئيس لأول مرة أن يفوض من هم دون الوزراء ، وهم فئتان :

---

(١) تقول المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ فى المعنى المشار اليه: « ترتب على العمل بالدستور الجديد ، دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ ، وما تبعه من الاخذ بالنظام الرياسى ، أن عهد القانون الى رئيس الجمهورية بجميع الاختصاصات التى كان يتولاها مجلس الوزراء ٠ ومراعاة لما يقتضيه الامر من تفرغ رئيس الجمهورية لاعداد السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها ، رؤى أن يعد مشروع القانون المرافق ، وقد نص فيه على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير المختص فى بعض اختصاصاته المخولة له فى بعض القوانين : والمفهوم من ذلك أن التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية أى التى لم يحدد اختصاص الرئيس فيها بمقتضى نص فى الدستور ، بل بمقتضى نص أحد القوانين » ٠

• **نواب الوزراء ومن فى حكمهم** : ولا يمكن تفسير عبارة « من فى حكمهم » الا على أنها تعنى الرؤساء الاداريين الذين يمارسون اختصاصات نائب الوزير بمقتضى القانون (١) •

( ب ) **المحافظون** : ووفقا للقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ( بنظام الادارة المحلية والذى صدر القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٧ فى ظله ) يعتبر المحافظ نائب وزير من حيث المرتب والمعاش وأسبقية البروتوكول ، ويعتبر من درجة وكيل وزارة فيما عدا ذلك ( مادة ٥ ) وبالتالى فان المشروع كان مضطرا الى النص على المحافظين صراحة ، لأن الفقرة الأولى لم تكن لتشملهم على اطلاقها • وقد تغير وضع المحافظ بعد ذلك : ففى ظل القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، صار المحافظ في درجة نائب وزير من كافة الوجوه ( مادة ١٣ ) بل ان المشرع في ذات المادة قد أجاز « أن يكون تعيين المحافظ فى درجة نائب وزير ويعامل معاملة الوزير » • وبقى ذات الحكم مقررا في المادة ٢٧ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ( فى شأن الحكم المحلى ) والتى تنص على أن « يعامل المحافظ معاملة الوزير أو نائب الوزير من حيث المرتب أو المعاش وفقا لقرار تعيينه » وبالتالى يكون المشرع قد عاد مرة أخرى للفصل بين الاختصاصات وبين الدرجة المالية • ولما كان اختصاص المحافظ مقيدا بالحدود المكانية للمحافظة التى يتولى أمرها . فان ذلك سوف ينعكس بالضرورة على ممارسة السلطة المفوضة اليه من رئيس الجمهورية : فيصبح الاختصاص المفوض اليه مقيدا بالموضوع ، وبالمكان •

ولا شك أن توسيع دائرة من يشملهم حق رئيس الجمهورية فى التفويض يحقق المرونة المقصودة من هذا النظام •

٢ ـ **سلطة رئيس الوزراء فى التفويض** : تنص المادة الثانية من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ على ما يلى : « لرئيس الوزراء أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب التشريعات الى نوابه أو الوزراء أو نوابهم ومن فى حكمهم أو المحافظين » • ولم يكن لهذه المادة مقابل فى قانون التفويض القديم ، لأن منصب رئيس الوزراء (١) لم يستحدث الا فى سنة ١٩٦٤ • وما قلناه بخصوص رئيس مجلس الوزراء •

---

(١) أعلن السيد رئيس الجمهورية فى ١٩٧١/٩/١٧ تفويض اختصاصاته المتعلقة بالادارة المحلية الى المحافظين ( خطاب السيد رئيس الجمهورية الى الشعب ) •

٣ ـ **سلطة الوزراء فى التفويض** : نصت عليها المادة الثالثة من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ على النحو التالى : « **للوزراء ومن فى حكمهم أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى المحافظين أو وكلاء الوزارات أو رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أو رؤساء الهيئات أو المؤسسات العامة التابعة لهم أو لغيرهم بعد الاتفاق مع الوزير المختص** » .

وفى القانون الجديد لم يقصر المشرع حق التفويض على الوزراء بمعناهم الفنى الدقيق ، ولكنه سحب الحق الى من هم فى حكم الوزير ، أى الرؤساء الاداريين الذين يملكون سلطة الوزراء بنص القانون . وقد يكون هؤلاء فى درجة وزير من الناحية المالية أو ليسوا كذلك .. أما من حيث كرؤساء الاداريين الذين يجوز للوزير ومن فى حكمهم أن يفوض اليهم فى ممارسة بعض اختصاصاته . فقد حصرهم المشرع فى الفئات الآتية :

( أ ) المحافظون : والحقيقة أن القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ لم يستحدث هذا الحق ، لأن القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ( بنظام الادارة المحلية ) ينص فى المادة ٦ منه على أنه « يجوز لكل وزير أن يعهد بقرار منه الى المحافظ ببعض اختصاصاته » . فقانون التفويض الجديد لم يزد على أن أكد الحق الذى أقره قانون الادارة المحلية . هذا وقد ورد ذات الحكم فى المادة ٢٧ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ ، وفى المادة ٢٨ من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ .

(ب) وكلاء الوزارات : وكان ينص عليهم قانون التفويض القديم رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ . هذا ولم ينص المشرع على اباحة التفويض الى من هم فى حكم وكلاء الوزارات كما هو الشأن بالنسبة الى من هم فى حكمهم الوزراء ونواب الوزراء ، مع قيام ذات الحكمة . وهنا يتعين احترام النص .

(ج) رؤساء ومديرو المصالح والادارات العامة : ولم يكن القانون القديم يسمح بنزول الوزير باختصاصاته الى هذا المستوى الادارى . ولكن مقتضيات المرونة والفاعلية الادارية توجب هذا التوسع . وهذا التجديد يقتضى اعادة النظر فى البناء الادارى ، والتزام معايير موحدة بالنسبة للمستويات والمصطلحات . وما قلناه بخصوص تفويض مستويات عليا غير منصوص عليها ، يصدق هنا أيضا ومن باب أولى لمرونة التغييرات فى المستويات الادارية المتوسطة .

( د ) رؤساء الهيئات أو « المؤسسات العامة (١) » : وهذا أيضا توسع محمود من المشرع . ولقد ميز المشرع فى هذا الخصوص بين فرضين :

ـ الأول : أن يتم التفويض لصالح رئيس هيئة أو مؤسسة تتبع الوزير المفوض ، وهنا ينفذ قرار التفويض بمجرد صدوره من الوزير .

ـ الثانى : أن يتم التفويض لصالح رئيس هيئة أو مؤسسة غير تابعة للوزير المفوض ، وحينئذ لا يتم التفويض الا بموافقة الوزير الذى يمارس سلطة الاشراف على الرئيس المراد تفويضه . وهذا تحوط معقول .

هذا ولقد كان قانون التفويض القديم ( رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ ) يخول الوزير سلطة تنبو عن منطق التفويض ، اذ أجاز له أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة الى الوكلاء المساعدين (٢) أو مؤساء المصالح . كما خوله أيضا أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة لوكيل الوزارة أو رؤساء المصالح الى رؤساء الفروع والأقسام الذين يصدر بتحديدهم قرار منه ( مادة ٣ من القانون ) . ولقد انتقدنا هذا الحكم فى الطبعات السابقة من هذا المؤلف وقلنا بخصوصها : « والتفويض فى هذه الحالات لا يصدر من صاحب الاختصاص الأصيل ، بل من الوزير . ومن ثم فمن المتصور أن يتم التفويض بغير رغبة صاحب الاختصاص الأصيل ، مما قد يكون سببا فى تحقيق عكس ما يريده فقهاء الادارة العامة من طريق التفويض فى الاختصاصات » . ولهذا فانه يسرنا أن نسجل استجابة المشرع لهذا النقد ، والغاء هذه السلطة التى تجافى روح التفويض فى القانون الجديد .

٤ ـ **سلطة وكلاء الوزارات فى التفويض** : نصت عليها الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ حيث تقول : « لوكلاء الوزارات أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة » . ويلاحظ أن قرار وكيل الوزارة فى تفويض اختصاصاته الى رؤساء ومديرى المصالح العامة يعتبر

---

(١) مع ملاحظة الغاء المؤسسات العامة أخيرا .

(٢) الغى هذا المنصب سنة ١٩٦٤ .

نافذا بمجرد صدوره • وكان قانون التفويض القديم يعلق نفاذ قرار وكيل الوزارة فى التفويض على موافقة الوزير المختص •

٥ - **سلطة رؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة فى التفويض :**
تضمنتها الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون على النحو التالى : « ولرؤساء ومديرى المصالح والادارات العامة أن يعهدوا ببعض الاختصاصات المخولة لهم بموجب التشريعات الى مديرى الادارات ورؤساء الفروع والأقسام التابعة لهم » • وهذا الحكم مستحدث ، فلم يكن له نظير فى قانون التفويض القديم • ومن ثم يكون المشرع قد مد نطاق التفويض الى الدرجات الدنيا من الرياسات الادارية • ولكنه وقف بها عند رؤساء الفروع والأقسام • بشرط أن يكونوا تابعين اداريا لرؤساء أو مديرى المصالح والادارات المفوضين •

ويلاحظ على القانون الجديد لتفويض السلطة ما يلى :

**أولا :** احترام المشرع قاعدة التفويض الجزئى للسلطة فى جميع الحالات ، ومن ثم فلا يمكن - طبقا للقانون المشار اليه - تفويض السلطة بتمامها •

**ثانيا :** أن التفويض الجائز وفقا للقواعد العامة انما ينصرف الى الاختصاصات الأصيلة التى يستمدها المفوض من القوانين واللوائح مباشرة• أما الاختصاصات التى يستمدها الرئيس الادارى من سلطة عليا بناء على قواعد التفويض ، فانه لا يجوز له أن يفوض فيها ، بل يتعين عليه أن يمارس الاختصاصات المفوضة بنفسه (١) •

---

(١) يقول الدكتور سليمان الطماوى : يجب التمييز فى هذا الصدد بين التفويض وبين الحلول •• فالحلول يقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل أو يقوم به مانع يحول دون ممارسته لاختصاصاته ، فحينئذ يحل محله فى ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك • وتكون سلطاته هى عين سلطات الأصيل • بعكس المفوض الذى تقتصر سلطاته على ما فوض فيه • والقاعدة بالنسبة الى الحلول ، هى عينها بالنسبة الى التفويض • بمعنى أنه لا يمكن الحلول فى مزاولة الاختصاص الا اذا ما نظمه المشرع • بحيث لو غفل المشرع عن تنظيم الحلول ، أصبح مستحيلا قانونا •

ومن أمثلة الحلول الدستورية ما نظمته المادة ٨٤ من الدستور الدائم سنة ١٩٧١، حيث تقول : فى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرياسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب • واذا كان المجلس منحلا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا ، بشرط الا يرشح أحدهما للرئاسة •

## المركزية واللامركزية

### الاتجاه نحو النمو والضخامة :

احدى الظواهر الاجتماعية والادارية الهامة هى اتجاه المنظمات نحو النمو والضخامة ويبدو هذا الاتجاه واضحا بصفة خاصـــة فى المنظمات الحكومية · فقد اتجهت هذه المنظمات فى العصر الحديث نحو الضخامة والكبر بحيث يتعذر ايقاف تقدمها فى هذا الاتجاه أو حتى مجرد مقاومته · وقد تعددت الآراء فى تفسير هذه الظاهرة ·فرجال السياسة يقولون إنه تطور حتمى مبعثه اتجاه الحكومة الحديثة الى أداء مزيد من الخدمات فى مجال الرعاية الاجتماعية ، والتنمية الاقتصادية · ويرى علماء الاجتمـــاع أن الثورات الاجتماعية ، والنمو السكانى المطرد ، والتقـــدم التكنولوجى ، والاتجاه المتزايد نحو التخصص وتقسيم العمل ، كلها عوامل أسهمت فى نمو التنظيم الحكومى وتمدده فى كل الاتجاهات · ومن الأمثلة التى يدللون بها على صحة هذا الرأى أن اختراع السيارة ، قد ترتب عليه انشـاء عدد كبير من الأجهزة الحكومية ( مثل التراخيص ، والتفتيش ، والطرق ، والمرور ، والاغاثة ، ومدارس القيادة ، والبترول ··· وما اليها ) التى لم تكن موجودة من قبل (١) :

وهذا النمو الملحوظ فى حجم المنظمات يقترن به نمو مطرد فى عدد العاملين بها ، وفى تكاليفها ، وفى المهام التى تؤديها · وعلى الرغم من المحاولات التى تبذل لايقاف تقدم نمو المنظمات الحكومية ، فان معظم هذه المحاولات لا تصادف نجاحا ، بل ان بعضـها ينتهى به الأمر الى انشاء وحدات أو أجهزة جديدة للتنظيم أو الدراسة أو الرقابة ، مما يزيد الموقف تعقيدا ·

ويوجد اعتقاد سائد بين السياسيين والمواطنين بأن زيادة عدد الموظفين العاملين بمنظمة ما لابد أنه يعكس ضخامة العمل المطلوب انجازه · أما النقاد فيرون أن تضاعف عدد الموظفين يؤدى الى بقاء بعضهم بدون عمل أو نقص ساعات العمل التى يؤديها جميع الموظفين ، وهى احدى صور البطـــالة المقنعـــة ·

---

1. Herbert Simon and Others : Public Administration Op. Cit., p. 14.

ويؤيد باركنسون الرأى الأخير ، ويقرر أنه لا توجد علاقة بين حجم العمل وعدد الموظفين على الاطلاق · وأن الزيادة فى عدد هؤلاء الموظفين يحكمها قانون « الهرم الصاعد "The Rising Pyramid" الذى وضعه (١) ·

ويبدأ باركنسون فرضه بقوله : « ان العمل يمتد ليملأ الوقت المخصص لانجازه » ويستطرد قائلا : « انه بافتراض أن العمل ـ والعمل بالذات ـ مطاط فيما يتعلق باحتياجاته من الوقت ، فانه يترتب على هذا وجود علاقة ضئيلة ـ أو عدم وجودها على الاطلاق ـ بين العمل المراد انجازه وبين عدد الأشخاص المسئولين عن ذلك · ويلاحظ أن الشىء المراد انجازه يتضخم فى أهميته وتعقيده بمعدل منتظم مع الوقت الذى ينفق عليه ، وهذه حقيقة معروفة ، بيد أن اهتماما ضئيلا قد أعطى لها وخاصة فى مجال الادارة العامة» 

ويقوم قانون الهرم الصاعد الذى وضعه باركنسون على أساسين :
الأول : أن المدير يريد دائما أن يضاعف عدد مرءوسيه لا منافسيه ·
الثانى : أن الموظفين يخلقون عملا لبعضهم البعض ·

ويدلل باركنسون على هذا بطريقة منطقية واحصائية · ويصل الى أن الأبحاث المتعلقة بتراكم الموظفين تشير الى وجود متوسط زيادة سنوى قدره ٥ر٥٧٪ ، وذلك بصرف النظر عن أى تغيير فى حجم العمل المطلوب انجازه · وهذه الحقيقة فى غاية الأهمية بالنسبة للمديرين وكبار المنفذين مثلما هى مهمة بالنسبة للمشرع ·

ولعله مما يؤيد قانون باركنسون اتجاه المديرين نحو بناء امبراطوريات من منظماتهم · وتبدو مظاهر هذا الاتجـــاه فى الحرص على زيادة عدد الموظفين بالرغم من بقاء حجم العمل على ما هو عليه ، والرغبة فى تكتيل أكبر عدد ممكن من الأيدى العاملة بالمنظمة وما يتصل بذلك من معارضة رغبات النقل الى خارجها · وتعزز النتائج التى نحصل عليها فى مصر نتيجة تطبيق سياسة تعيين الخريجين بالجملة نظرية الهرم المتصـــاعد من حيث اسهامها فى تضخم أعداد العاملين مع بقاء حجم العمل على ما هو عليه ·

---

1. C. Northcote Parkinson : Parkinson's Law and Other Studies in Administration. (New York : Houton Miffin Company, 1957).

## النتائج المترتبة على التضخم :

ينتج عن تضخم المنظمات وكبر حجمها بعض النتائج والظواهر الادارية الهامة ومنها ما يأتى :

١ ـ بينما يدعو صغر حجم المنظمة للاعتماد على العرف والتقاليد والاتصالات غير الرسمية التى تصبح جميعها فى حكم القانون الواجب الاتباع ، فان كبر الحجم يستدعى أن تكون جميع القرارات والتعليمات والاتصالات مكتوبة ومحدودة . وهكذا فان كل منظمة بحسب ظروفها تصبح عند حجم معين فى حاجة الى كتابة القوانين واللوائح . وقبل ذلك يكون هذا الاجراء تعقيدا لا مبرر له .

٢ ـ تدعو الرغبة فى التحكم فى الأعداد الضخمة من العاملين الذين تضمهم المنظمة ، والسيطرة على سير العمل الى فرض المزيد من القيود على العاملين وعلى تصرفاتهم ، ووضع نظم محكمة للاشراف ، ومزيد من القواعد والتعليمات التى تحاول أحكام الرقابة وتحديد طرق نمطية للأداء وما الى ذلك .

٣ـ الاعتماد المتزايد على الاتصالات الرسمية المكتوبة رغبة فى التأكد من وصول المعلومات والأوامر الى جميع المعنيين وتحديد للمسئولية ، ولا يخفى أن الاتصالات الرسمية تؤدى الى تأخير انجاز الأعمال مثلما يؤدى كبر حجم المنظمة الى صعوبة عملية الاتصالات .

٤ ـ وضع نظم مطولة لتقييم الأشخاص . اذ يصبح الاعتماد على المعلومات الشخصية أو المنقولة غير مجدى ازاء العدد الهائل من العاملين الذين تضمهم المنظمة .

٥ ـ اتجاه العلاقات فى المنظمة الى أن تصبح علاقات غير شخصية ، مما يؤدى الى ضعف احساس الفرد بأهميته ، والنظر اليه كجزء تافه فى آلة ضخمة .

٦ ـ الاتجاه نحو تفويض السلطة . فقدرة الفرد فى الاتصال محدودة بعدد معين من العاملين . وقدر معين من المعلومات . ومحدودة أيضا بمدى الوقت المتاح له .

**الاعتبارات الداعية للمركزية :**

بينما تتجه الدول المتقدمة نحو اللامركزية ، نجد أن الدول النامية فى سعيها لاحداث التنمية التصاعدية الشاملة تعتمد على نظام مركزى قوى . ففى الغالبية العظمى من دول افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية تبدو مظاهر المركزية الشديدة حيث تتجه كل خطوط السلطة الى العاصمة أو المركز وفيه تتخذ القرارات ومنه تحكم الرقابة .

ويرجع هذا الاتجاه الى عدة أسباب حيوية فى مقدمتها (١) :

١ ـ أن الدول النامية ، والدول حديثة الاستقلال تسعى جاهدة للحصول على الاعتراف بكيانها فى المجتمع الدولى ولتحقيق هذا الكيان . والدول الكبرى التى تملك الاعتراف لا تفعل ذلك الا اذا تأكد لها أن الدولة النامية قد استتب لها الأمر وبسطت سلطانها وتسيدت الموقف على أرضها . وهذا لا يأتى الا فى وجود مركز قوى للسلطة . فالدول المنقسمة على نفسها أو التى ما زالت تحيا كمجتمع قبلى لايمكنها أن تحصل على الاعتراف بها . وهكذا نجد الحاجة الى الاعتراف تدفع الدولة الى انشاء مركز واحد للسلطة والى الاحتفاظ بنظام مركزى قوى .

٢ ـ وعملية التنمية فى حد ذاتها أحد الدوافع الأساسية الهامة فى الاتجاه للمركزية . ومفهوم التنمية يمثل الجهود المبذولة فى معظم الدول الحديثة الاستقلال لتحطيم سلسلة الأسباب والنتائج المترتبة عليها والتى تتحكم فى مصير الشعوب الفقيرة ، التى تعانى من سوء التغذية والجهل والمرض . ولا توجد دولة نامية يمكنها أن تحطم هذه السلسلة سوى بالعمل والمجهود الجبار الذى يبذله القادة والشعب لتحقيق حياة أفضل . والحكومة التى تأخذ على عاتقها مهمة قيادة شعبها نحو مستقبل أفضل للحياة والمعيشة والصحة والتغذية والانتاج والتعليم والرعاية الاجتماعية ، تجد نفسها مضطرة ازاء الرغبة فى تطوير الأحوال الى توحيد الجهود والاحتفاظ بمركز واحد للسلطة والقوى المؤثرة يكون قادرا على التغيير . وبعبارة أخرى تجد نفسها متجهة نحو التخطيط القومى الشامل . وهذا لا يمكن أن يتحقق الا فى

---

(١) أبرز لوثر جيوليك بعض هذه الاسباب فى مقاله :

Luther Gulick : "Some Views on Administrative Reform", Cairo : Memo, Institute of Public Administration, 1963.

ظل تخطيط مركزى وقرارات مركزية تتطلب بنوزها وجود تركيز شامل للسلطة والرقابة ٠

٣ ـ كذلك فان عالمنا المعاصر يتجه بكل قواه نحو العلم والتكنولوجيا والبحث العلمى ٠ وهذا بدوره يدفع الدولة نحو المركز ٠ لأننا لو حاولنا الحصول على ضرورات الحياة ـ كالتيار الكهربائى أو المياه أو الغاز ـ فانه لابد من وجود مركز للتوحيد القياسى ووضع المعدلات وتعميمها ٠ والا فاننا سنكون فى موقف مماثل لذلك الذى تمر به أحد عواصم الشرق حيث يوجد بها عدة تيارات كهربائية مختلفة القوة ٠ ويقينا أن تجنب مثل هذا الموقف يتطلب وجود نظام مركزى للتوحيد القياسى ٠

ان اقدام الدول النامية على دخول العصر الحديث من طريق تنمية البحث العلمى لا يمكن أن يتم الا بواسطة الحكومة المركزية التى تنظم مثل هذا البحث وتوجهه ٠ وحتى فى الدول الأكثر تقدما ما زالت الحكومة المركزية هى الداعية الى البحث العلمى وهى التى تنفق عليه ٠ وهكذا نجد أن عصر التكنولوجيا يدفع كل دولة تحاول الاستفادة من التقدم العلمى نحو المركز ٠

ومن الصعب الحصول على الموظفين الفنيين الراغبين فى العمل خارج العاصمة ٠ وفى كثير من الأحيان يقع مثل هؤلاء الموظفين تحت ضغوط اجتماعية من زوجاتهم أو أولادهم وبناتهم الذين يرفضون الانتقال الى المناطق الريفية ، ويختلقون شتى الأسباب وينتحلون مختلف الأعذار ٠ بيد أن سببا نفسانيا هاما يسيطر على الموقف الا وهو رغبة هؤلاء الموظفين الفنيين فى البقاء قريبا من مركز السلطة ٠ وهذه الحقيقة صحيحة بالدرجة التى يمكن عندها القول بأن نمط الحياة فى العصر الحديث يسير فى اتجاه مستمر نحو التجمع والمركزة ٠٠٠ تجمع القيادة السياسية والاقتصادية والحضارية والدينية والعلمية والاجتماعية فى العواصم التى تمر بمرحلة نمو حضرى سريع ٠

## الاعتبارات الداعية الى اللامركزية :

ولكن هل يفهم مما تقدم أن اللامركزية لا يمكن أن تتحقق بالدول النامية؟ ليس هذا هو المقصود بالطبع ٠ بيد أن هناك ثمة حقيقية هامة ، وهى أن

المركزية هى المرحلة الأولى · ولسنا بحاجة لآن نؤكد بأن المنطق يفرض وجود **المركزية أولا ، اذ لا نستطيع الوصول الى اللامركزية الا بعد تطبيق المركزية ·**

فاذا سلمنا بأن تحقيق اللامركزية يعد خطوة تالية لقيام المركزية ، فانه توجد عدة اعتبارات هامة يلزم توفرها لكى يتم هذا بنجاح · وفى مقدمة هذه الاعتبارات ما يلى :

١ - أن يتوافر الاستقرار الحكومى · فالحكومة غير المستقرة ، أو المهددة فى أمنها ، أو التى لا تحظى بتأييد المواطنين ليست فى موقف يسمح لها بالبدء فى تطبيق اللامركزية ·

٢ - وجود دستور قائم ومطبق ومحترم · فالدستور هو الذى يحدد شكل الحكم وطبيعة العلاقات بين الهيئات والأجهزة المختلفة واختصاصاتها وسلطاتها ·

٣ - سيادة القانون والنظام · اذ لا يمكن عمليا تنفيذ اللامركزية الا اذا كانت القوانين منفذة على الكافة ، مع الالتزام العام بالنظام ·

٤ - أن تكون الخدمات الحكومية الضرورية قائمة ومدعمة · وأن تكون الرقابة المفروضة عليها محكمة ·

٥ - أن تكون هذه الخدمات قد استوفت الأعداد الضرورية من العاملين القادرين على التخطيط والتنفيذ لأنفسهم ، وأن يتوفر القادة الممتازون على المستوى المحلى الذين باستطاعتهم تصريف الأمور التى كانت تصرف مركزيا ·

٦ - أن تكون هناك خطة قومية شاملة موجهة نحو النهوض بالمجتمع، وأن تكون هذه الخطة منفذة ومنطلقة نحو أغراضها · فالبدء باللامركزية قبل ذلك قد يؤثر على التخطيط القومى الشامل ·

٧ - أن تكون خطط اللامركزية قد درست تماما · وأن يتوفر الاستعداد الكافى للاستمرار فى اللامركزية مستقبلا ·

٨ - أن تكون علاقات الدولة على المستوى الدولى مستقرة ·

**مزايا اللامركزية :**

١ ـ الناحية الادارية :

اللامركزية فى واقعها محاولة لجعل الخدمات الحكومية أكثر كفاية وفاعلية وذلك عن طريق :

( أ ) اعفاء الحكومة المركزية من الضغط الزائد عليها ، ذلك الضغط الذى يتمثل فى طلبات الجماهير ورغباتها • وبالتالى احالة مصالح الجماهير ومشكلاتها الى المناطق التى ينبع منها الضغط لكى تجيب ما يمكن اجابته منها •

(ب) السرعة والمرونة فى البت فى الأعمال وحل المشكلات • وتلافى الخطأ أو تداركه ، وزيادة فعالية الاشراف والرقابة والسيطرة • فالادارة من العاصمة أشبه بمحاولة ضبط أداء جهاز تليفزيون من بعد بمفك طوله عشرات الكيلومترات •

(جـ) توفير المعلومات لدى الرؤساء بالمستويات اللامركزية مما يجعل القرارات على المستوى اللامركزى مؤسسة على المعلومات المتكاملة الصحيحة ، ومتسقه مع الواقع والموقف •

( د ) سهولة عملية الاتصالات وفاعليتها ، حيث تتم الاتصالات مباشرة دون تعقيدات روتينية ، ودون أن تفقد فاعليتها خلال مرورها بالمستويات المتعددة •

(هـ) امكان التنسيق بين مختلف الخدمات الميدانية ( مثل الصحة والاسكان والتعليم والشئون الاجتماعية ) فى اطار اللامركزية على مستوى المدينة أو المحافظة •

(و) اعفاء القيادة من القلق المستمر على الطرق والأساليب المتبعة وجعلها تهتم بالنتائج • وبالتالى تقييم الأشخاص ـ كالمحافظين ـ على أساس الانجازات التى حققوها لا بحسب مدى تطبيقهم لاجراءات العمل :

(ز) تنمية القدرات والمهارات القيادية ، باتاحة الفرصة للتدريب على تحمل المسئولية ، والاعداد لمتولى المناصب القيادية •

٢ ـ الناحية السياسية :

(أ) المشروعات التى تنفذ لامركزيا تزيل فكرة الادارة بواسطة المستعمر ٠ كما تزيل فكرة الحكومة المركزية ٠

(ب) تمكن اللامركزية من توسيع نطاق ممارسة الديموقراطية ٠ حيث يشترك أهالى الاقليم فى دراسة مشكلاته وايجاد طرق لحلها ، وبالتالى يشتركون فى حكم أنفسهم بأنفسهم ٠

(ج) تصدر القرارات محليا وفقا لصالح الاقليم ٠

٣ ـ الناحية الاجتماعية :

تساعد اللامركزية على تنمية الشعور بالمسئولية الاجتماعية والقومية ، وذلك عن طريق :

( أ ) ادراك المواطن لمسئولياته المتصلة بحل المشكلات المحلية وتحمل بعض الأعباء فى هذا الصدد ٠

(ب) اسهام المواطن فى تنفيذ المشروعات المحلية وما يصاحب ذلك من تنمية رغبته فى المحافظة عليها وصيانتها احساسا منه بأنها من صنعه ٠

٤ ـ الناحية الانسانية :

( أ ) شعور العاملين بالأهمية النابع من تحمل مسئولية البت وممارسة حرية التصريف ٠

(ب) الشعور بالرضا المستمد من السلطة المخولة للرؤساء اللامركزيين ٠

**نقاط الضعف فى اللامركزية :**

الى جانب المزايا التى قدمنا عددا منها ، توجد بضعة نقاط ضعف فى اللامركزية ، منها :

١ ـ ان جوهر اللامركزية هو منح المحليات حرية اتخاذ القرارات

المتعلقة بنشاطها فى الحدود التى لا تتعارض مع وحدة التنظيم العام . على أن هذه الحرية يلزم أن يقابلها نوع من الرقابة المركزية الفعالة حتى لا تنعدم وحدة القيادة .. ومن ناحية أخرى يجب الحذر من الرقابة المركزية المحكمة الجامدة لأنها تحد من حرية التصرف .

٢ - بينما تسهل اللامركزية الاتصالات على المستوى المحلى . فالملاحظ أن الاتصالات بين الوزارات وفروعها بالأقاليم تكون أكثر صعوبة حيث تصبح فرص الاتصالات الشخصية ضئيلة . وينتج عن مشكلات الاتصال بين الوزارة وفروعها بالأقاليم أن تتعرض وحدة السلطة للضعف .

٣ - زيادة الأعباء المالية بسبب تكرار الخدمات الاستشارية والمساعدة كالشئون القانونية والشئون الادارية على المستوى المحلى . فاذا كان فى وسع خمسة أشخاص ادارة شئون ١٠٠٠ شخص مركزيا ، فقد نحتاج لاضعافهم لادارة نفس العدد على أساس لامركزى .

٤ - النقص فى الفنيين والمتخصصين . الى جانب ضعف مستوى الموجودين منهم على المستوى المحلى ، وحرمان المحليات من الخدمة المركزية الفنية .

٥ - اللامركزية فيها اضعاف للسلطة المركزية . وقد تحيد عن الأهداف أو الخطة العامة ، كما قد تتخلف عن تنفيذ السياسة العامة .

٦ - تؤدى اللامركزية الى اضعاف التنسيق على النطاق القومى .

٧ - الميل الى تنفيذ المشروعات البراقة بغرض الدعاية للمحليات .

وعلى الرغم من نقاط الضعف هذه ، فان الاتجاه نحو اللامركزية مازال مستمراً ، واذا كنا قد سلمنا بأن اللامركزية هى نقل نقطة اتخاذ القرارات الى مستوى أقل . فان التحول نحو اللامركزية يمثل احدى النتائج الهامة للجهود المبذولة لتطويع المنظمات لاحتياجات التغيير الهائل الذى يأخذ مكانه فى كل مجال (١) .

---

(١) يبدو الاتجاه نحو اللامركزية واضحا من خلال قرارات اعادة التنظيم التى أصدرتها الحكومة فى جمهورية مصر العربية سنة ١٩٧٩ : وخاصة فيما يتعلق منها بقانون الحكم المحلى الجديد ، واختصاصات وسلطات المحافظين .

## اللجـــان

تمثل اللجان احد الظواهر الادارية السائدة بالمنظمات . وقد ظهرت كأحد النتائج الهامة للمحاولات التى يبذلها التنظيم للتواؤم مع ظروف التغيير السريع ومع البيئة المتغيرة من حوله . وتنتشر اللجان الآن على كل المستويات بالبناء التنظيمى الحكومى ممتدة من رياسة الوزارة الى قاعدة الهرم التنفيذى. وقد عزز هذا الاتجاه الاعتراف بها رسميا كجزء من البناء التنظيمى فى عدد متزايد من المنظمات .

وبالرغم من عمومية هذه الظاهرة ، فان الآراء بصدد جدوى اللجان وفاعليتها متضاربة ، وخاصة فيما يتعلق باللجان الاستشارية لا التنفيذية . ويوجد رأى يقول ان افضل وسيلة لعدم مواجهة مشكل أو لتمييع موضـوع هى احالته الى لجنة . ورأى آخر يقول أن افضل لجنة هى اللجنة التى من شخص واحد .

بمعنى أنه من الأفضل أن نعهد بالمهام الى شخص مسئول يتخذ بصددها ما يتطلبه الموقف من قرارات .

ومع ذلك فللجان اهميتها التى لا يمكن اغفالها . فالحاجة الى العمل عن طريق اللجان تبدو ملحة حينما تثور مشكلات لها اكثر من جانب وتدعو الي تبادل الرأى ، أو اسهام الفنيين والمتخصصين ، حيث يتوفر للجان وقت وخبرة اكثر . وهذا هو الحال فى بعض الوزارات الفنية مثل وزارة الصحة ووزارة الاسكان . اذ فى العادة يطلب من اللجان الاسهام بالرأى الاستشارى فى الأعمال والمشكلات الفنية .

وثمة بضعة ملحوظات خاصة باللجان نعرضها هنا :

١ ـ تظهر اللجان عادة بالمستويات العليا للتنظيم . وربما كان هذا بسبب شعور المديرين بالمسئولية ، حتى ولو كان عملهم داخل لجنة المسئوليات فيها غير محددة . وربما لأن الأعمال بالمستويات العليـــا تتصف بالتجديد وتخرج عن الاطار المحكم للبرامج التنفيذية .

٢ ـ وجود اللجان بالمنظمة يعنى الحاجة الى العمل الجمـــاعى الذى يكون حاصله اكثر من مجموع الأعمال التى يؤديها كل فرد بالمنظمـــة .

٣ - العمل عن طريق اللجان يعنى المشاركة فى المســئوليات ، وذلك بالرغم من الصعوبات التى تتصل برقابة المسئوليات المشتركة ·

٤ - يقتصر عمل معظم اللجان على المهام الاستشارية التنفيذية· ويلاحظ عادة ضعف اللجان التنفيذية ·

وحتى تحقق اللجان أهدافها يلزم مراعاة ما يأتى :

١ - أن تكون مهمة اللجنة محددة بوضوح ، وفى حدود اختصاصها ·

٢ - أن يختار أعضاء اللجنة من الأشخاص الذى يمكنهم الاسهام فى تحقيق الهدف الذى شكلت من أجله · وأن يكون لديهم الوقت الكافى للعمل باللجنـــة ·

٣ - تحديد مدة معينة للانتهاء من عمل اللجنة · وتلتزم اللجنة بتقديم تقرير عن أعمالها فور الانتهاء من ذلك ·

٤ - متابعة أعمال اللجنة أولا بأول ، ومنحها قوة الدفع الضرورية التى يتطلبها الموقف ·

٥ - أن يطلب من اللجنة تقديم توصياتها او نتائج الدراسة التى تقوم بها فور الانتهاء من مهمتها الى قيادة بيدها السلطة الكافية لوضع ما يعتمد من توصيات موضع التنفيذ ·

٦ - رأى اللجنة يجب أن يكون واضحا ، وحاسما ، بمعنى ألا تكون قراراتها مجرد مسكنات وليست علاجا ناجعا ·

٧ - يجب أن تدرس توصيات اللجنة ، وتنفذ فى الوقت المناسب ·

٨ - يكون تقييم عمل الأعضاء فى اللجنة عن طريق تقدير مدى فاعلية الاسهام بالنسبة لهدف اللجنة ، لا مدى اتفاق ما يقال مع رأى شخص أو معارضته لهذا الرأى ·

الفصل الثالث



ان جميع الظواهر ، فى مجتمعنا وفى غيره من مجتمعات العالم تدل بوضوح على أن عالمنا الحاضر أصبح عالم منظمات ، حكومية كانت أو أهلية ، سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو حضارية أو ما اليها ·

هذه المنظمات اصبحت تقرر نوع المجتمع الذى نعيش فيه ونوع الحياة فى هذا المجتمع (١) · وفى تقديرنا أن القائمين بادارة هذه المنظمات وقياداتها هم الذين يكتبون تاريخها ويقررون حاضرها ومستقبلها ، ويحددون مستوى الاداء ونوع الانتاج بها · ومن هنا أصبحت مسئولية القادة فى وقتنا الحاضر على أعظم وأكبر درجة من الأهمية والخطورة ·

---

(١) للمزيد من القراءة فى هذا المعنى ـ انظر :
William White : The Organization Man, (Garden City, New York : Doubledy Anchor Books, 1976).

ومن نتـــائج التغيير الاجتماعى المستمر عدم استقرار العــلاقات والمنظمات · وهذا يجعل القادة فى فكر وعمل دائم من أجل تحقيق الكفاية الادارية من طريق عمليات اعادة التنظيم والتدريب والسعى لاستخراج أحدث الطرق والوسائل التى تظهر فى مجالات الادارة · ويزيد من صعوبة مهــام القيادة ارتقاء مستوى التعليم والثقافة الذى يستمتع به العاملون حاليــا بالمنظمات المختلفة ، وضرورة العمل على الاستجابة لمطــالب الجمــاهير والجماعات الضاغطة والاعتماد على قدرات الخلق والتطوير لامكان توفير مستوى مناسب من الحيوية والازدهار لهذه المنظمات ·

ومن ناحية أخرى اتسع نطاق السلطة التى يمارسها القادة وأصبحت هذه الظاهرة احدى حقائق العصر الذى نعيش فيه · فالقادة الآن يتولون أمر مشروعات يصل حجم الانفاق عليها فى كثير من الأحيان الى بضعة ملايين وهم الذين يقررون مصائر الأمور ، ويخططون للحاضر والمستقبل ، وعلى قدر نجاح منظماتهم يتوقف نجاح غيرها من المنظمات نتيجة الارتباط الوثيق بين الخطط المختلفة وبين النتائج المترتبة عليها · ومن ثم فالقادة مسئولون عن مدى النجـــاح الذى يحققه المجتمع ، وعن تحقيق الأهداف فى جميع الميادين الداخلية والخارجية ، وهم بذلك شركاء متضامنون فى القيـــادة السياسية ·

والقادة فى المجتمعات النامية يعبرون عن الأهداف الجديدة ،ويصورون حقيقتها لمرءوسيهم ، وعليهم عبء تحديد وتحقيق الأهداف · وهكذا أصبح للقيادة شانها فى حياة المنظمات ليس فقط من حيث أهميتهـــا فى اختيار الأهداف وفى تنميتها وفى تكتيل ولاء الجماعة حولها ، وفى تحقيقها للآمال والتطلعات والأمانى التى تجيش بها صدور أفراد الجماعة ، ومن هنا ينظر الى القائد على أنه بناء للمنظمة وليس فقط قائدا لها (١) ·

---

(١) على بدران : « المنظمة وقيادتها الادارية » ، ( القاهرة : مؤتمر التنميـــة الادارية الأول · معهد الادارة العامة / المعهد القومى للادارة العليا ، وثيقة ٦/٤ ، ١٩٦٣ ) · ص ٤ ·

# أهميـــة دور القـــــادة

ان أكثر النظم تطورا أو كفاية لا يساوى أكثر مما يتوفر له من الرجال. ذلك أن أهم العوامل الاستراتيجية فى حفز التعاون البشرى هو قدرة القائد .

وهذا يعنى أن مستقبل الحضارة فى المجتمع تتركز مسئوليته الآن فى أيدى جماعة القادة فى شتى القطاعات الوظيفية والمهنية . وأن عمل القائد أصبح يتطلب المواءمة المستمرة بين أهداف المنظمة وأهداف المجتمع ، وبين بيئة المنظمة والبيئة الاجتماعية الكبرى التى تضمها .

وقد أدى كبر المنظمات واتساع حجمها فى العصر الحديث الى جعل القائد مسئولا عن الاهتمام بالعلاقات الانسانية ، وعن تنمية عملية الاتصال بأكبر عدد ممكن من العاملين لتبقى هذه العملية مستمرة وتؤدى أغراضها . كما أدى التخصص والتحول الى التكنوقراطية الى ضرورة اكتساب القـائد للمهارات العلمية والفنية التى تمكنه من قيادة العاملين فى فروع التخصص المختلفة ، ولفهمهم والتأثير عليهم والتنسيق بينهم . وكان من نتائج الحاجة الى العاملين المتخصصين بجانب القادة أن تحولت العملية القيادية من أن تكون مجرد أمر ونهى الى استغلال الجهود وتضافرها وتفويض مزيد من السلطات للفنيين والمتخصصين .

هذا الدور الحيوى للقيادة الادارية له أهميته الخاصة فى مجتمعات الدول النامية التى تتشابه ظروفها معنا ـ للأسباب الآتية (١) :

١ ـ أنه خلال مرحلة الانتقال التى تمر بها ، نجد أن عملية التخلص من الماضى تولد اتجاهات معينة لدى الجماهير ، وهذه الاتجـــاهات تجعل الجماهير أكثر استعدادا لقبول دور القادة الذين يســاعدون على النهوض بالمجتمع ودفعه الى الأمام ، وتخليصه من مظاهر السيطرة والتحكم . ومن ثم تجد عادات الطاعة التقليدية لدى الجماهير نفسها حرة طليقة باحثة عن ارتباط جديد ، هذا الارتباط يتحقق وثيقا مع القيادات الجديدة التحررية فى المجتمع .

---

(١) عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية . المرجع الســـابق ، ص ٢٨٣ .

٢ ـ أن الحكومة الآن هى العامل الأول فى احداث التغيير الاجتماعى فى مجتمعات تتميز بوجود أعداد كبيرة من سكانها يقاومون هذا التغيير لاتجاهاتهم المحافظة · والحكومة فى التزامها بهذا الدور لا تؤديه لاعتبارات مذهبية بقدر احساسها بأن لديها حاجة ملحة لذلك ، والواقع أن القـــادة السياسيين والاداريين فى الحكومة هم الذين يقودون معارك التنمية والتطوير ولهم السبق فى تطويع عادات وتقاليد عفى عليها الزمن لمتطلبات الحيـــاة الاقتصادية والاجتماعية الحديثة (١) ·

٣ ـ أن النجاح أو الاخفاق فى ادارة التنمية يرتبط به الى حد كبير النجاح أو الاخفاق فى تحديد الأهداف العامة للدولة ، ومن ثم فان نتائج العمل الحكومى فى المجتمعات النامية لا تتصل بسمعة المنظمة أو الجهـاز الحكومى وحده وانما يمتد أثرها الى النظام القائم بأسره ·

٤ ـ أن خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية ترتبط ببعضـها البعض ارتباطا وثيقا ، وأى توقف أو اخفاق فى احداها يؤثر بالضرورة على غيرها ، وقد يعرقل خطة التنمية أو يحول بينها وبين تحقيق أهدافها وفقـا للبرنامج الزمنى المحدد ·

٥ ـ أن هذه الخطط والبرامج تحوى مشروعات ضخمة حجم الانفاق فيها يصل فى بعض الأحيان الى مئات الملايين من الجنيهـات · ولذلك فان الخسائر التى تترتب على سوء الادارة أو اخفاقها تكون فادحة وذات تأثير بالغ على الاقتصاد القومى ·

٦ ـ أن الدول الأخرى ـ بمجتمعات أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية ـ ترقب عن كثب تجربتنا وجهودنا ، وفرص النجاح أو الاخفاق التى تصادفنا خلال مرحلة التنمية ، والنتائج التى نحصل عليها ، تعنى الكثير بالنسبة لهذه الدول وتفيد فى تعزيز ايمانها بامكان تطوير أحوالها فى هذا الاتجاه وتنفيذ خطط التنمية القومية لديها وتحقيق أهدافها ·

---

1. Eugene Black: The Diplomacy of Economic Development (Cambridge, Massachussettes: Harvard University Press, 1960), p. 12.

وازاء الاعتبارات السابقة تبدو مهمة اختيار القادة خلال مرحلة التنمية بالغة الأهمية لما لها من عظيم الأثر فى حياة المجتمع وتطوره · فقيادة عمليات التنمية يكون لها اهتمامات معينة تختلف عنها فى الظروف العادية ، اذ أن التنمية تتطلب التركيز الكامل على تحقيق الاهـــداف ، بمعنى التركيز على الغاية لا الوسيلة ، والاهتمام بالحصول على النتائج دون ضياع الجهود أو تشتيتها فى بحث ودراسة الوسائل ·

وهذا يتطلب بالضرورة الاتجاه نحو اختيار القادة الذين يكافحون دائما حتى لاتطغى الوسائل على الهدف ، وحتى لا تصبح المنظمة هدفا وغاية فى ذاتها ، والذين يستطيعون تحمل جميع المخاطر المتصلة بالعملية الادارية ، هذه المخاطر قد تتعلق باتخاذ القرارات الصعبة أو المصيرية أو بترك التقيد بحرفية القوانين واللوائح ، أو بالتنظيم الرسمى ، أو بالتعليمات الماليـــة أو ما اليها · فمن أجل النجاح فى تحقيق الهدف تصبح مثل هذه المخاطر متغيرات مقبولة بحكم الظروف المعاصرة (١) ·

وقد تأكد الفكر الادارى واستقر على ان السلوك الادارى هو السلوك الجماعى ، ومن هنا يكون لقيادة المنظمة أعمق الاثر فى مدى ارتباطهـــا بالهدف وتحركها فى اتجاهه ونجاحه فى تحقيقه · وفى الواقع ان القـــادة الاداريين ، بالدول النامية بصفة خاصة ، عليهم التزام أخلاقى ووطنى لا يقل أهمية عن التزامهم الوظيفى أو المهنى ·· فعلى أكتافهم تتركز مسئولية الخروج بالمجتمع من اطار الحلقة الشريرة للفاقة والمرض والجهل ، والنجاح فى هذا الصدد هو نجاح فى قيادة المجتمع نحو آفاق التقدم والازدهار ·

ان معظم الدول النامية أصبحت تدرك هذه الحقيقة · وتبذل جهود فى كثير من الدول ـ عن ادراك ووعى ـ لترشيد عملية اختيار القادة ، وتنظيم برامج التنمية الادارية والقيادية لهم · وتقف القيادة السياسية بتلك الدول خلف معظم هذه الجهود ، لضمان نجاحها واستمرارها ·

---

(١) من الأمثلة البارزة فى هذا الصدد ادارة قنـــاة السويس عقب تأميمها ، وادارة مشروع السد العالى ، وحرب أكتوبر ١٩٧٣ ·

# ماهيـة القيــادة

قبل الخوض فى ماهية القيادة ، نرى من المناسب أن نعرض لبعض التعاريف السائدة فى هذا المجال ٠

تعرف ادارة الخدمة المدنية بالولايات المتحدة القيادة بأنها :

« تختص بالتاثير الفعال على نشاط الجماعة ، وتوجيهها نحو الهدف والسعى لبلوغ هذا الهدف » (١) ٠

وتعرفها مدرسة المشاة بانها :

« فن التأثير فى الأشخاص وتوجههم بطريقة معينة يتسنى معها كسب طاعتهم واحترامهم وولائهم وتعاونهم فى سبيل الوصول الى هدف معين» (٢)٠

ويعرفها كل من "Pfiffner and Presthus" بأنها :

« فن التنسيق بين الأفراد والجمـــاعات وشحذ هممهم لبلوغ غاية منشودة » (٣) ٠

وعلى الرغم من هذه التعاريف المحددة فمفهوم القيــادة ليس سهل التحديد ، وقد اختلف معناه على مر التاريخ ٠ فقديما كان أى منصب مرموق كافيا لأن يضفى على صاحبه صفة القائد ٠ وقد أدى هذا الاختلاف فى تحديد ما يرمز اليه اصطلاح « القيادة » وفى تعريفها الى العديد من الدراســات فى ميدان العلوم الاجتماعية التى تحاول أن تختبر وتتفهم طبيعة القيــادة ووظيفتها ٠ ويميل علماء النفس بصفة عامة الى الاعتقاد بأنه لا توجد أنماط معينة من القيادة أو الصفات القيادية العامة ٠ بينما اقترح علماء الاجتماع أنواعا معينة من القيادة ترتبط بمواقف معينة ٠ وان كانوا فى الواقع متفقين مع علماء النفس من حيث أن القيادات تختلف باختلاف البناء الاجتماعى (٤)٠

1. United States Civil Service Commission "Leadership and Supervision", Personnel Management Series 9, 1965, p. 47.
2. United States Army Infantry School, Command and Military Leadership Hand Book, (Fort Benning, Georgia : No. 2099), p. 12.
3. John Pfiffnen and Roberl Presthus, Op. Cit.
4. Ibid, p. 92.

وقد توصلت الدراسات التى أجريت على الجماعات ، مع الاستعانة بطريقة التحليل النفسى الى وجود بعض عناصر عامة للقيادة • فالقائد فى حاجة لأن يتمتع بمرونة ثقـــــافية تمكنه من تنسيق العمل بنجاح بين أفراد الجماعة المختلفين ممن تؤدى مصالحهم المتعارضة عادة الى ميول انفصالية قوية • والقائد مسئول عن تحديد بؤرة واضحة يتركز حولها نشاط الجماعة• وهذا لا يتطلب فقط حساسية غير عادية نظرا لطبيعة الاختلاف الموجود بين الأشخاص فى التفكير ، وانما يتطلب أيضا القدرة على ايجاد تفاهم يحقق ترابط الجماعة وتماسكها • فدور القائد اذا يدعوه لأن يعمل كمنسق ومخطط وممثل للجماعة •

ويعرض فرويد وجهة نظر أخرى بصدد العلاقة بين القائد والجماعة فهو يرى أن هذه العلاقة ما هى الا امتداد لموقف رب الأسرة • ومن ثم فان القائد يبدو خليفة لشخصية الأب التى تتكون لدى الأفراد خلال ســـنوات تكوينهم الأولى • وقد يؤيد هذه النظرية ما نراه فى بعض المجتمعات حيث يطلق على القائد اسم الأب أو الوالد (١) •

وعلى هذا الأساس فان وضع القائد يتطلب نوعا معينـــا من العلاقة بينه وبين أفراد الجماعة ، الى جانب نوع معين من السلوك الفردى مرتبط بوظائف ذات صلة بنشاط الجماعة ككل • ويلاحظ أنه فى بعض الجماعات يظهر القائد تلقائيا • وفى المجتمعات التى تتصف بالاســـتقرار والتنظيم الرسمى يعهد الى القادة بمناصب معينة ويزودون بتعليمات تتعلق بعملهم وواجباتهم ومسئولياتهم ، والامتيازات التى يحصلون عليها وعلاقتهم ببـاقى أجزاء التنظيم •

الا أنه على الرغم من نوع الجماعة وطبيعة تكوينها توجد حقيقـــة هامة : هى أنه لا يتصور بحال وجود قائد بدون أتباع ، ولا محل للقائد ما لم يكن هناك هدف محدد وغاية يسعى لتحقيقها • وتأسيسا على هذا ، فان دراسة القيادة كظاهرة اجتماعية وسيكولوجية تأخذ بالضرورة فى اعتبارها العلاقة المتبادلة بين القائد وباقى أعضاء الجماعة فى ظل وجود هدف تسعى

---

(١) يطلق مثلا على الضباط بالجيش الاندونيسى اسم "Bakab" أى الأب •

الجماعة الى تحقيقه · هذا الهدف فى واقعه هو نقطة الالتقاء الهامة بين القائد والجماعة ·

والى جانب ما تقدم يرى جب "Gibb" أن الاعتبارات الآتية ضرورية لتحديد القيادة بمفهومها السليم الواقعى (١) :

١ - القيادة ترتبط بموقف معين ·

( أ ) وهذا يحتم توافر موقف معين قبل ظهور العلاقة القيادية · ذلك لأن هذه العلاقة لا يمكن أن تكون مجردة أو فى فراغ ·

(ب) ويلاحظ أن العوامل المتداخلة فى الموقف تحدد أى سجايا يمكن أن تعزز مكانة القائد ·

٢ - لابد أن تثبت قدرة القائد على الاسهام فى تقدم الجماعة فى الاتجاه المرغوب · وهو بذلك مطالب بالاشتراك فى أهداف الجماعة وفى عضويتها ·

٣ - أن القائد يستطيع أن يعمل من طريق التفاعل الاجتماعى مع أتباعه ·

ان القيادة فى مواقفها المتعددة تعبر عن نمط معين من العلاقة بين القائد والجماعة يؤدى الى حملها على العمل كفريق متعاون منسجم ، بما فى ذلك من توجيه لأقصى جهودهم الى هدف محدد ينبغى تحقيقه ، مع التوفيق بين مصالح العاملين وهدف الجماعة ·

واقع القيادة وجوهرها اذا هو تلك القدرة التى يستأثر بها القائد فى التأثير على الآخرين وتوجيههم بطريقة معينة يتسنى معها كسب طاعتهم واحترامهم وولائهم ، وشحذ هممهم وخلق تعاون بينهم فى سبيل تحقيق هدف بذاته · والقيادة فى اطار هذا المفهوم تعنى نمطا معينا من السلوك البشرى للقائد بالنسبة للأدوار التى يؤديها العاملون معه ، وتعنى أيضا نوعا معينا من العلاقة بينه وبينهم كجماعة متكاملة ، وكأفراد يختلفون فى المزاج وفى المشاعر وفى الاتجاهات وفى الدوافع وفى المشكلات ·

---

1. C.A. Gibb, "The Principles and Traits of Leadership, (Journal of Abnormal and Social Psychology, Vo. 42 1977), pp. 267-284.

وقد أظهرت البحوث والدراسات العلمية فى هذا المجال أن أحدا منا لا يولد وقد خط على جبينه أنه قائد ناجح أو أنه لا يصلح للقيادة · حقيقة أن هناك عددا من الصفات والعوامل الشخصية التى تساعد المرء فى دوره القيادى مثل الذكاء وقوة الشخصية واللباقة وسعة الأفق والطموح ، الا أن جانبا هاما من السلوك القيادى مكتسب · فالناس يدربون على القيـــادة ، ويتعلمون أصولها وأساليبها ويكتسبون خبراتها ، وتنمو فيهم المهـــارات القيادية ، ليتحقق لهم مستوى أعلى من الكفاية والنجاح فى مستقبل حياتهم ·

ولهذا فالقادة الاداريون الآن مطالبون بأن يوسعوا مداركهم من طريق الالمام بالعلوم والتخصصات المتعلقة بأدائهم لدورهم فى العملية الادارية · فالمشكلات التى تواجههم فى العصر الحديث لم تعد من العمومية أو السطحية مثلما كانت منذ ٣٠ عاما · وانما امتدت الى ميـــادين جديدة تتصل بعلوم الاحصاء ونظم المعلومات والسياســـة والتخطيط ، وعلم النفس ، والعلوم الاجتماعية والانسانية وخاصة ما يتعلق منها بميدان الادارة كالاعتبارات الانسانية ، والاتصالات ، والسلطة ·

**القيادة والرياسة :**

يختلط الأمر فى كثير من الأحيان على الدارس فلا يفرق بين القيادة والرياسة على الرغم من تباينها وتميز كل منهما عن الأخرى · ومرد ذلك الخلط أن المناصب القيادية والرياسية تشترك فى بعض الخواص الهامة · فكلاهما يتطلب مركزا أعلى من مجزد عضوية الجماعة ، وهما يعنيان بالنسبة للأشخاص الذين يشغلون مناصب القيادة أو الرياسة سلطة أبعد من سلطة باقى أعضاء الجماعة ، الى جانب أنهما يقترنان عادة بدخل مادى اكبر ·

ومع قبول مثل هذه الفروض ، فان تبين الفرق بين القيادة والرياســة ليس مسألة معقدة · فالقيادة تنبع تلقائيا من الجماعة ، بينما الرياســـة مفروضة عليها وفق الأوضاع التنظيمية القائمة ، واستمرارها رهن بنظام ووضع رسمى محدد يقر سلطة الرئيس الرسمية ، وهى تمثل تركز السلطة وتجمعها فى فرد واحد ، بينه وبين باقى أعضاء الجماعة مســـافة رسمية وتقليدية · ويمثل كبار الموظفين بالحكومة والضباط عادة أنواعا من الرياسات

التى تفرض من أعلى ويقرها الوضع التنظيمى الرسمى الذى لاسلطان لأعضاء الجماعة عليه ٠

والرئيس فى اطار هذا المفهوم شخص يختص بالاشراف على اداء العمل وفقا للتعليمات الموضوعة . وفى حدود المستويات المقررة ، مع التدخل لحل المشكلات التى تظهر فى حدود اختصاصه اولا بأول وعلاقة الرئيس بالجماعة اذا تقوم على أساس الاختصاصات والمسئولية المنوطة به والسلطة الرسمية المقررة التى يمارسها ، وله فى هذا حق اصدار الاوامر وعلى المرؤوسين تنفيذها ، فاذا امتنعوا أو قصروا ترتب على ذلك مساءلتهم ٠

أما القائد ، بالمفهوم الذى أوضحناه سلفا ، فهو يستمد سلطته الفعلية من قدرته على التأثير فى سلوك الآخرين بالطريقة التى تمكنه من الحصول على طاعتهم له واستجابتهم معه ٠ وفى اطار هذا المفهوم يخلع أفراد الجماعة على القائد سلطته تلقائيا ٠

لذلك فان الطاعة فى العلاقة القيادية أساسها تقبل الجماعة للقائد ، وهى بذلك تسبغ عليه طاعتها ٠ بينما الطاعة فى العلاقة الرئاسية مفروضة من الرئيس على الآخرين بحكم وضعه الرسمى ٠ وعادة ما يعمل القائد على مستوى أعلى من مستوى الرئيس ، وعمله يتعلق أساسا بالتخطيط وتنفيذ السياسة العامة ، وحسم المشكلات المتعلقة بكيان البرامج أو الخدمات ٠ وهذا يتطلب مسئوليته العامة عن تعبئة جميع القوى بالمنظمة وتحقيق التناسق التام بينها للوصول الى الهدف ٠

وبينما الرياسة فى ممارستها قد تلتقى بالقيادة ، الا أن كل رئيس ليس بالضرورة قائدا ٠ وان كان هذا لا ينفى أن كثيرا من الرؤساء يؤدون أدوارهم ويستعملون سلطاتهم بطريقة قيادية ، وينجحون فى التحلى بهذه الصفة ٠ بينما يخفق كثيرون غيرهم فى ذلك لأنهم يخلطون بين مستواهم الوظيفى وبين العملية القيادية ٠ اذ يعتقدون خطأ أن المنصب فى ذاته مدخل للقيادة ثم يتوقعون بالتالى أن تنمو فى مرؤسيهم مشاعر التابعين ٠

وتتميز القيادة بالتبعية ، اذ لا يتصور وجود قائد بدون أتباع ، أو تجمع تابعين دون قائد يوجههم نحو الهدف المرموق ، والرابطة هنا بين القائد والتابعين تنبثق من أفراد الجماعة فى عملية تلقائية واختيارية فى تكوينها

واستمرارها · وبدون ظاهرة التبعية لا تكون هناك قيادة ، على الرغم من تصور وجود الطاعة · وهكذا نجد أن مصدر السلطة فى الجماعة عامل هام فى التفرقة بين الرئاسة والقيادة · حيث تكون السلطة فى الأولى مستمدة من المنصب ومن الوضع الرسمى بما يكسبه للفرد من حقوق وواجبات وبما يضيفه عليه من هالة ومكانة ، وبما يقرره من دور رسمى يلعبه الفرد فى حياة المنظمة ·

أما مصدر السلطة فى القيادة فهى الجماعة نفسها · بمعنى أن تفاعل القائد مع جماعته يولد فيها الرغبة فى تبعيته ، والسير معه طواعية فى الطريق الذى يقودهم فيه لما يجدونه فى القائد من تجسيد لآمالهم ومثلهم وتعبير عن أمانيهم وحاجاتهم المختلفة · القيادة اذا فيها تأثير متبادل بين القائد والجماعة ، وأن كانت درجة وطبيعة هذا التأثير مسألة نسبية · فبينما يكون تأثير القائد مختلفا من فرد لآخر ، نجد أن تأثير الأفراد على القائد يختلف أيضا بدرجات متفاوتة ·

واختلاف مصدر السلطة فى القيادة والرياسة ، له نتائج حاسمة فى الحصول على الطاعة ، وبالتالى فى الادارة · فبينما نجد العاملين يمتنعون عن تنفيذ أمر رسمى بأداء عمل يعرض حياتهم للخطر كالدخول فى مبنى ينهار لانقاذ الضحايا ، نجدهم يسارعون الى ذلك اقتداء بقائدهم الذى أخذ المبادأة فى اقتحام المكان ·

وتدل البحوث والدراسات العلمية التى أجريت فى هذا المجال على وجود اختلاف كبير بين الرياسة المفروضة على الجماعة وبين القيادة التى تقبلها الجماعة · وهناك فرق واضح بين شغل المنصب القيادى وبين ممارسة القيادة الفعلية · وهذا يعنى أن شغل الشخص للمنصب القيادى ليس فى ذاته العامل الهام فى ممارسته القيادة الحقة للجماعة ، فقد تتركز القيادة فى شخص غيره فى منصب دون منصبه ، ويكون باستطاعة هذا الأخير أن يؤثر فى سلوك العاملين ويحصل على طاعتهم فيما يخفق فيه شاغل المنصب الأعلى (١) ·

---

(١) الحياة العملية مليئة بأمثلة كثيرة فى هذا الصدد ، من بينها نجاح أحد المديرين فى اقناع عمال أحد المصانع المضربين عن العمل بالعودة الى مباشرة مهامهم ، فى حين اخفق رئيس مجلس ادارة المصنع فى ذلك ·

ومن الأمثلة فى هذا الصدد الدراسات التى اجريت بالجيش الأمريكى . فقد تبين أن الافتقار الى العلاقة القيادية الحقــة بين الضباط والجنود فى الولايات المتحدة الأمريكية خلال الحرب العالمية الثانية قد أدى الى مختلف أنواع مشاعر القلق والمشكلات بين الفريقين . مما استدعى القيام بدراسـة علمية للموقف . وقد جاءت نتائج هذه الدراسة داعية الى ضرورة الاهتمام بتنمية علاقات قيادية داخل وحدات الجيش ، ذلك لأنه فى المنظمات المتعمدة على السلطة "Authoritarian" ، مثل الجيش والشرطة ، حيث تمر السلطة والمسئولية فى سلسلة القيادة النـــابعة من أعلى الى أسفل وحيث تتوافر قواعد وأوامر رسمية محددة مرعية وواجبة التنفيذ عند كل مستوى ، تصبح المؤهلات القيادية عوامل على أكبر درجة من الأهمية لنجاح أو فشـل التنظيم (١) » .

## ارتباط القيادة بموقف معين :

ان تأثير القائد فى الجماعة يرتبط دواما بموقف معين يؤثر فيه القائد ويتاثر به ويتفاعل فيه مع الجماعة فيتفاهمون ويتجـــاوبون . ومن صميم الموقف وظروفه وزمانه والعوامل الخارجية المحيطة به وتعقيـــداته تمتحن القدرات القيادية وتنطلق طاقاتها لتأخذ بيد الجماعة نحو الهدف المنشود . ومن هنا كانت الحكمة القائلة .. « **ان الشدائد هى التى تصنع رؤســـــاء الجمهورية العظام** » (٢) .

نجاح القائد اذا فى منظمة ما أو فى بلدة من البلدان أو حضارة من الحضارات ليس دليل نجاحه على اطلاقه فى أى بيئة تختبر فيهـــا قدراته القيادية . ذلك أن القائد فى اطار منظمته أو مجتمعـــــه يتصف الى جانب ما يتمتع به من صفات وخبرات وأنمــــاط سلوك اكتسبها بانه يمثل آمال الجماعة ، وفيه تتركز أمانيهم وثقتهم ويرونه مثلا يحتـــذى . فليس نقيب المحامين الناجح مثلا بالضرورة أصلح نقيب لمهنة أخرى . ونجاح رئيس معين فى قيادة منظمة لا يعنى نجاحه على اطلاقه فى أى منظمة أخرى .

كذلك تختلف نظرة المنظمات والمجتمعات الى القيادة ، فالملاحظ مثلا

---

1. S.A. Stouffet and Others.
2. H. Simon and Others.

أنه برغم الاتفاق فى القيم واللغة والمذاهب السياســـية فى كل من انجلترا وأمريكا ، فان اتجاهات كل من الدولتين بصدد القيادة تختلف • ففى انجلترا يستمتع رجال الدين ورجال السياسة والعسكريون بمكانة مرموقة ، بينما فى أمريكا يستمتع رجال الأعمال والأطباء والعلماء بمثل هذه المكانة • كذلك فان فلسفة غاندى فى الكفاح السلبى التى قاد بها المجتمع الهندى لم تكن مفهومة أو مقبولة فى المجتمعات التى تؤمن بأن القيـــادة يجب أن تتصف بالقوة والعنف • ومن الأمثلة فى هذا الصدد أن أحد المحافظين الذين ضربوا مثلا طيبا فى قيادة اقليمه كان قد أخفق فى ادارة مشروع تجـــارى • ذلك أن الصفات التى يتحلى بها والاستعداد الشخصى ، والمهارات والخبرات التى لديه تؤهله لأداء دوره كمحافظ يقوم على خدمة مجتمعه المحلى على خير وجه وتساعده على التأثير فى سلوك العاملين معه وفى أهل اقليمه •

وهذه النظرة الى القيادة • من حيث ارتباطها بموقف معين ، تخرجها من مفهومها التقليدى القائل بأن القادة يتمتعون بعدد من الصفات والمميزات التى يمكن أن تكون سارية المفعول بصفة عامة •

القائد والجماعة :

**يجمع أساتذة علم النفس الاجتماعى بصفة عامة على أنه لا توجـــد صفات قيادية محددة ، وعلى أن القيادة تعنى دورا معينا فى موقف معين يضم نوعا معينا من الناس والمشكلات والظروف وما اليها • لذلك ينظر الى القيادة على أنها صفة تسبغ على القائد بمعرفة من يقودهم •**

ولهذا فالقائد المنتخب عادة ما يشترك مع من يقودهم فى عدد اكبر من الصفات وخاصة ما تعلق منها باهتمامات كل من القائد وتابعيـــه وأصلهم الاجتماعى • وحين يكون القائد معينا يصبح موقفه دقيقا • فهو مطـــالب ـ على الأقل من الناحية الأدبية ـ بأن يخدم أغراض من عينه • وهو فى الوقت نفسه يكون غير قادر على أن يقود جماعته ما لم تشعر الجماعة بانه يخدم أغراضها • ومن ثم يكون القائد مطالبا بتحقيق توازن تام بين هذين الاتجاهين ـ وقد دلت التجارب التى أجريت فى هذا الصدد على أن القائد الذى يعين للجماعة لا يستطيع ممارسة دوره القيادى قبل أن يصبح أولا واحدا منها • بمعنى قبوله لتقاليدها التى تكونت قبل انضمامه اليها • وهذا

يؤكد أنه وان كان القائد اقوى من أى فرد واحد فى المنظمة الا انه اضعف من الجماعة كوحدة متكاملة ٠

وهذه الحقائق تقربنا من فهم العملية القيادية ، فمن الواضح أنه لكى يتم الانتماء لعضوية جماعة تكونت قبل دخول القائد فيها ، يلزم أن يقبل القائد أساليب الجماعة ٠

وبعبارة أخرى تكون العلاقة بين القائد وتابعيه ذات تاثير متبادل فى محاولة لحمل القائد على قبول الجماعة قبل أن يقبله تابعوه ٠ ومن ثم فان الذى يبقى قصيا عن الجماعة يتيح الفرصة لفقد مكانته ووظيفته ، سواء أكان البعد بينهما بعدا فى المفاهيم أو بعدا جغرافيا ٠

وقد قام كل من رونالد ليبت "Ronald Lipitt" ورالف هوايت "Ralph white" بدراسة علمية اهتمت بأساليب القيادة ٠ فقد حاولا عزل بعض الأساليب القيادية المؤثرة فى حركية الجماعة عن غيرها من الأساليب الأخرى ودراسة العلاقة بينها وبين سلوك الجماعة ٠ وكان الهدف الأساسى للدراسة هو الوقوف على أثر ثلاثة أساليب مختلفة من القيادة على سلوك الفرد والجماعة ، وأثر تغيير هذه الأساليب فى نطاق الجماعة ٠ وسميت الأساليب الثلاثة المختلفة بالقيادة الديمقراطية "Democratic" والقيادة التسلطية "Authoritarian" ، والقيادة غير الموجهة ، أو سياسة اطلاق العنان "Lassez Faire" ٠ وقد اختيرت أربع جماعات لاجراء هذه الدراسة عليها ، وتعاقبت هذه الأساليب المختلفة من القيادة على جماعة لمدة سبعة أسابيع ٠ وقد تطلب كل أسلوب من هذه الأساليب اتجاهات معينة وسلوكا خاصا من القائد على النحو الآتى :

**دور القيادة الديمقراطية :**

فى هذا النوع تكون القرارات التى تتخذ نابعة من الجماعة كحصيلة للمناقشة والتفكير الجماعى ٠ وعلى القائد ان يدير المناقشة ويجمعها حول الموضوع على أن يبقى كل فرد حر فى التعبير عن رايه ٠ وقد ترك لكل فرد حرية العمل مع من يختار ، كما ترك للجماعة امر توزيع المسئوليات بين أعضائها ، وحينما كان يعن للقائد تقديم آرائه الفنية فهو يفعل ذلك من طريق

اقتراح عدد من البدائل تختار الجماعة من بينها • وكان القائد يحاول أن تكون روحه فى العمل مثل أى فرد فى الجماعة ، وكان الثناء أو النقد يبنى دائما على أسس موضوعية •

**دور القيادة التسلطية :**

كان على القائد فى هذا النوع من القيادة أن يحدد كل أوجه النشاط والاجراءات التى تتبع دون استشارة الجماعة • وكانت أساليب العمل وخطوات انجازه تبلغ للعاملين خطوة بخطوة بحيث يبقون دائما فى جهل من المستقبل • وكان القائد يأخذ على عاتقه توزيع العمل وتعيين من يقومون به ، وكان الثناء أو النقد لأعضاء الجماعة يردد بطريقة آمرة كما لو كان متروكا لاتجاهات ونزوات القائد • كذلك كان القائد منعزلا عن المشاركة الجماعية مع باقى الأفراد الا اذا اضطرته الظروف لشرح موضوع معين •

**دور القيادة غير الموجهة :**

فى هذا النوع من القيادة كان المطلوب من القائد أن يقوم بدور سلبى تاركا الجماعة حرة تماما فيما يتعلق باتخاذ القرارات ، وأوجه النشاط ، والاجراءات التى تتبعها • وكان القائد مسئولا فقط عن تقديم المعلومات الضرورية والامداد بالمواد المطلوبة للعمل • أما فيما عدا ذلك فلم يكن مطالبا بتقديم أى مقترحات أو تقويم أى عمل يقوم به الأفراد •

وتتلخص النتائج التى أمكن الحصول عليها فى أن أعضاء الجماعة قد أظهروا أقل مظاهر عدم ارتياح تحت القيادة الديموقراطية ، بينما كانت مشاعر التمرد واضحة فى حالة القيادة التسلطية ، كما كانت حاجة الجماعة الى اهتمام القائد واضحة فى النوع الأخير •

وكان واضحا أنه فى نطاق القيادة التسلطية والقيادة غير الموجهة تبدو شتى المشاعر العدائية ومظاهر القلق ، بينما أدت القيادة الديموقراطية الى تنمية روح التعاون بين أفراد الجماعة واعتمادهم على بعضهم البعض بدلا من اعتمادهم على القائد •

وتوجد هنا ثلاث حقائق لابد من أخذها فى الاعتبار :

**الحقيقة الأولى :**

أن القيادة الديموقراطية لاتعنى ارتداء الملابس الشعبية أو ركوب الترام أو تناول الشطائر فى مقر العمل ، أو الظهور بمظهر الشخص العادى البسيط. فالقيادة الديموقراطية فى مفهوم العلاقات الانسانية تعنى طريقة معينة من السلوك القيادى الذى يشعر الجماعة بأهميتها وبمشاركتها فى تحديد أهداف العمل ووسائل انجازه . وهى تتطلب تنسيق الجهود بهدف اخراج أفضل القوى الانسانية الكامنة فى العاملين ، وتعبئة نشـــــاطهم بطريقة صحية وانسانية .

**الحقيقة الثانية :**

مؤداها أنه مع التسليم بتفوق القيادة الديموقراطية كنمط مثالى ، فانه لا يمكن القول بأن هذا النوع يجب أن يقبل بصفة عامة كأفضل نمط قيادى فى جميع الحالات ، فان نمط القيادة المثالى هو الذى يتفق مع توقعات وأمانى وخبرات مجموعات معينة ومع أهدافها ، وهو المتصف بالمرونة التى تساعد على تطويع الأسلوب القيادى ليلائم متطلبات زمن وموقف معين .

وليس أدل على قولنـــــا هذا من الحركة القوية من جانب الدوافع الانسانية والقومية المعارضة ـ عن حق ـ للتفرقة العنصرية فى أصلها وفى مدلولاتها وظواهرها . ولو أن الأمر ترك للمنهاج الديموقراطى وحده لكان الكسب لدعاة التفرقة العنصرية على دعاة الحق الانسانى .

**الحقيقة الثالثة :**

ان خبرتنا العملية بواقع الادارة المصرية تجعلنا نؤكد أن العــاملين يفضلون عادة القادة المتصفين بالحزم ، أكثر مما يفضلون القادة «الطيبين» . وذلك لعدد من الأسباب الهامة ، من بينها ما يأتى :

١ ـ أن القائد الحازم قادر على ضبط ايقاع العملية الادارية ، ومن ثم فهو قادر على ضبط ايقاع المنظمة والحيلولة دون تسرب التسيب اليها ووضع حد لمحاولات تطويع القواعد والنظم لصالح بعض الأفراد .

٢ ـ ان القائد الحازم يخلق درجة مناسبة من التوتر المرغوب داخل المنظمة. هذا التوتر يؤدى الى اشاعة روح التنافس، والحرص على التفوق وعدم التقصير . وكلها اعتبارات تخدم زيادة كفاءة المنظمة .

٣ ـ أن القائد الحازم قادر على التصدى للمشكلات وعلى حسمها ، وعلى اشاعة روح الجدية فى العمل . وهى اعتبارات تتفق وطبيعة البشر .

٤ ـ أن القائد الحازم يوفر مناخا جادا وسمعة طيبة تكسب المنظمة احترام الجمهور والرأى العام .

٥ ـ أن القائد الحازم أكثر قدرة على التقييم الموضوعى للعـــــاملين دون مجاملة أو تهاون ، وأكثر حرصا على منح الحوافز لمن هو جدير بها ، ولا يفرط فى الحفاظ على كرامة الأفراد .

ونؤكد فى هذا المجال ، أن أساس القيادة الحازمة ، هى أن يأخذ القائد نفسه أولا بالحزم ، ليضرب بذلك المثل القدوة لجميع العاملين معه .

ان القيادة الادارية تعمل فى اتجاه التغيير الاجتماعى ، تنشده ليس لذاته وانما لضرورته . وحتمية هذه الضرورة هى التى تمليه وان تعارضت مع القيم السائدة . وهذا يدعونا الى القول بأن القيادة الادارية لايمكن أن تكون على وجه الاطلاق وفى كل الظروف قيادة ديموقراطية محضة ، بل عليها أن تلبس لكل موقف ثوبه (١) .

ان اعتماد القائد الادارى على المشـــــورة أمر جوهرى وضرورى ، ولا يمكن أن يتصور اتصاف العقل البشرى المفرد بالاحاطة بكل الأمور ، أو تعمقه فيها بدرجة متساوية ، فان كان الأمر كذلك فان هذه الاحاطة تكون بدرجة من السطحية خطيرة .

لذلك تمثل الوظائف الاستشارية تنظيما أساسيا فى حياة القـــــائد الادارى ، تبحث وتحلل وتربط وتقارن ، ثم تعرض وجهـــــات النظر المختلفة بأمانة ، وتترك الحلول البديلة أمام القائد . وليس أدق تصويرا لذلك من القول الكريم « وشاورهم فى الأمر ، فاذا عزمت فتوكل على الله » .

---

(١) على بدران : « المنظمة وقيادتها الادارية » ، ( القاهرة : مؤتمر التنمية الادارية الاول ، معهد الادارة العامة ـ المعهد القومى للادارة العليا ، وثيقة ٦/٤ ، ١٩٦٤ ، ص ٢٠ .

## مقـومات القيـادة

القيادة فى مجال الادارة العـــامة محدودة ببعض الاعتبارات التى لا تتوافر فى مجال ادارة الأعمال ، والتى قد تحد من فاعلية القيادة ، أو تحول بين القائد وبين ممارسة حرية التصرف فى ادارة منظمته · من ذلك أن الادارة العامة محدودة بالتشريعات المختلفة ، وليس فى مجال اختيار القائد مخالفة هذه التشريعات وليس فى امكانه تعديلها باجراء فورى أو بسهولة ·

كما أن العملية الادارية كلها مرتبطة بمدى توافر الاعتمادات المالية ، ومدى السلطة المخولة فى انفاقها · والملاحظ أن القائد فى مجـــال العمل الادارى الحكومى ليس له الكلمة الأولى والأخيرة فى هذا الصدد · كما أن تصرفه فى الاعتمادات المالية انما هو تصرف فى أموال عامة ، وطريقة ومدى هذا التصرف محددة فى اطار القوانين واللوائح · والخروج عن نطاق هذا الاطار عادة ما يرتب نوعا من المساءلة والمسئولية · هذا الى جانب أن أجهزة **الاجمتاعى · وحين يكون القائد معينا يصبح موقفه دقيقا · فهو مطـالب** الرقابة المختلفة من حقها أن تتدخل فى عمل المنظمات الحكومية للتأكد من تنفيذ القوانين واللوائح ، وسلامة التصرف وكفاية الادارة ·

وهذه الاعتبارات فى ذاتها قد تكون عوامل معرقلة للعملية الادارية ، ولكنها على ما يبدو لا تحول دون فاعلية القيـــادة · دليلنا فى ذلك أنه فى المنظمات الحكومية المختلفة فى أغراضها ، والمتشـــابهة فيما يحكمها من تشريعات وفيما يفرض عليها من أنواع الرقابة ، تتباين النماذج القيـــادية والنتائج التى يحققها القادة المختلفون تباينا ملموسا · فبرغم خضوع كل الأجهزة الحكومية لنفس النظم المالية والرقابية . يلاحظ أن بعضـــها يعمل بكفاءة عالية ويحقق أهدافه بنجاح ملحوظ بفضل القيادة المتاحة له ·

كذلك تنبئنا المشاهدات والتجارب أنه فى المنظمـــة الواحدة تختلف ديناميكية العملية الادارية ومدى فاعليتها وكفايتها بتعاقب القادة عليها ، مع بقاء العوامل الأخرى المؤثرة فى المنظمة على ما هى عليه · بمعنى أنه على الرغم من بقاء القوانين واللوائح والتنظيم والأشخاص والامكانات المتـــاحة على ما هى عليه ، فان فرص نجاح أو اخفاق المنظمة ترتبط بنوع ونمط القيادة التى تتاح لها · من هنا رأينا منظمات تنهض بعد تعثر ، وتزدهر بعد ذبول ،

وتتحرك بعد جمود على أيدى قادة جدد يتحلون بصفات معينة ويستأثرون بميزات ومقومات هامة نود أن نخصها بالحديث هنا ·

أن خلاصة الدراسات والبحوث العلمية قد أثبتت أن القادة فى أنواع مختلفة من المنظمات ـ من بينها منظمات غير مشروعة ـ يستأثرون ببعض الصفات الشخصية الهامة التى لها أثرها فى نجاحهم · وفى مقدمة هذه الصفات الذكاء ، وقوة الشخصية ، والجاذبية ، والتأثير ، والمبادأة ، والطموح ، والثقة بالنفس ، وحسم الأمور · والحماسة ، والروح العالية المتجددة ، وقوة الاقناع · ونظرا لتعدد هذه الصفات ولاختلاف دور القادة من منظمة لأخرى ، ولاختلاف دور القائد فى مركز قيادى معين عنه فى مركز آخر ، فلا يمكن منطقيا أن نضع قائمة بالميزات والصفات التى يجب أن تتوافر فى جميع القادة فى كل زمان ومكان وموقف ، كما لا يمكن أيضا اختيار القادة على أساس توافر كل هذه الصفات التى يتعذر حصرها والتى يندر أن تجتمع كلها فى شخص واحد بدرجة عالية ·

والى جانب هذه الصفات الشخصية ، يتميز القادة بعدد من المهارات المكتسبة التى ينصب أثرها على عمل القائد وأدائه · وهذه يمكن تقسيمها الى ثلاث مهارات أساسية · وهى : (١)

( أ ) المهارة الفنية ·

(ب) المهارة الادارية ·

(ج) المهارة الفكرية أو السياسية ·

ومن الملاحظ أن هذه المهارات الثلاث يمكن تنميتها من طريق التعليم والتدريب الداخلى تركز أساسا على تنمية هذه المهارة · بل وهى التى تعطى فروع العلم والقدرة على الأداء الجيد فى حدود التخصص ، وسهولة استخدام الأدوات المتاحة فى هذا التخصص · وهذا النوع من المهارات مألوف لغالبية الناس لأنه أكثر تحديدا من المهارات الأخرى ، وهو المطلوب

---

(١) زكى العدوى « ندوة المهارات القيادية » . الدكتور علي محجوب ، الدكتور على بدران ، الدكتور زكى لعدوى . ( القاهرة . معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين الدورة الأولى ١١ ـ ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ) ، ص ٢٠ ·

أساسا من عدد كبير من العاملين . وتبعا لذلك فان برامج التدريب المهنى والتدريب الداخلى تركز أساسا على تنمية هذه المهارة ، بل وهى التى تعطى عادة الأهمية الكبرى فى أغلب برامج التدريب .

والمهارة الادارية تعنى بها القدرة على التعامل مع الأفراد والجماعات، بعكس المهارة الفنية التى تعكس القدرة على التعامل مع الأشياء . والمهارة الادارية تستلزم الفهم المتبادل بين القائد والأفراد والجماعات ، وفهم ميول واتجاهات النفس والآخرين . وهى أكثر المهارات استعمالا لأنها ليست لازمة عند اصدار قرار معين فى وقت معين فقط ، وانما خلال عمليات الاتصال المستمرة ، وهى جزء أساسى من سلوك القائد الادارى بالمنظمة . وليس المقصود بالمهارات الادارية أن يصبح القائد الادارى عالم نفس ، وانما أن تكون لديه القدرة على فهم أنماط السلوك الأساسية للانسان حتى يستطيع أن يتعامل مع من يرأسهم ، فالقدرة على سياسة الأفراد هى قلب القيادة .

أما المهارة الفكرية أو السياسية فنعنى بها القدرة على وضوح الرؤية السياسية لدى القادة بالحكومة وأجهزتها المختلفة ، والنظر الى المنظمة كجزء متكامل من المجتمع الكبير الذى نعيش فيه . وهى مهارة تبصر الصالح العام والأهداف العامة للدولة والارتباط العام ، وبما يتطلبه من ربط بين أهداف المنظمة وسياساتها وبين أهداف وسياسة النظام القائم ، والتوفيق بين الاتجاهات والضغوط المختلفة الموجودة بالمجتمع وبين عمل المنظمة .

والجدير بالذكر أن هذه المهارات الثلاث ـ الفنية والادارية والفكرية ـ تختلف أهميتها النسبية باختلاف الظروف . واختلاف المنظمات ، وباختلاف المستويات . ففى ظروف الثورات أو التغير الراديكالى قد تبدو أهمية المهارات السياسية واضحة نسبيا ، بينما تزداد أهمية المهارات الفنية خلال مرحلة التنمية وخاصة فى مجالاتها التكنولوجية .

ويمكن من دراسة ( شكل ٨ ) تبين الاختلاف الذى يطرأ على الأهمية النسبية لهذه المهارات باختلاف المستويات الادارية فى المنظمة الواحدة .

## ارتباط المهارات القيادية بمستوى العمل

| نوع المهارات | مستوى المشرف | مستوى رئيس القسم | مستوى المدير | مستوى القيادة العليا |
|---|---|---|---|---|
| المهارات السياسيه | | | | |
| المهارات الإدارية | | | | |
| المهارات الفنية | | | | |

يوضح هذا الشكل الارتباط بين المهارات القيادية المختلفة والتدرج الرئاسي الذي يشغله القائد ، فبينما تبدو الحاجة واضحة إلى المهارات الفنية عند مستوى الملاحظ ، يحتاج كبار المنفذين أساسًا للمهارات السياسية .

(شكل ٨)

# الصلاحية للقيـــادة

ما هى العوامل التى تكون صلاحية القائد الادارى لقيادة المنظمة ؟

وهل هذه العوامل محددة ؟ وهل هى ثابتة ؟ وهل هى مرتبة فى أولويات بحسب أهميتها ؟

**ليس من شك فى أن القائد الادارى هو خالق عمله ، وهو صانعه · ومن ثم هو منفذ سياسة وهو أيضا راسم سياسة · وهو منفذ للخطط وهو أيضا مخطط ، وهو محقق للأهداف وهو أيضا واضع لها · وكل هذه الاعتبارات تجعل تحديد عوامل صلاحية القائد الادارى مهمة شاقة · فليس المهم فقط ما يجب أن يعمله القائد ولكن الأهم هو ما يجب أن يكون عليه القائد ·**

ان ممارسة القيادة تتطلب فى المقام الأول القدرة على التفاهم · والقائد الحقيقى هو الذى يمكنه أن يتفهم الغرض أو الهدف ، وأن يتفهمـــــه بعمق وبصيرة نافذة تجعله قادرا على رؤية النهاية من البدأية · ومثل هذه المعرفة ضرورة أساسية للقادة فى كل مجال وفى كل مستوى · اذ يحتاجهـــا قائد الجماعة العاملة فى حفر الطريق مثلما يحتاجها القـــائد الذى يشرف على نشاط جماعة يقوم به عدد من الأفراد المتصفين بالذكاء الخارق · ففى كلتا الحالتين يتطلب الموقف قائدا باستطاعته التنسيق بين مجهود جميع العاملين ونشاطهم وتوجيهه متكاملا صوب الهدف ·

ونقدم هنا عرضا لبعض اعتبارات الصلاحية للقيادة التى نراها ـ فى تقديرنا ـ على جانب كبير من الأهمية بالنسبة لظروف مجتمعنا المنطلق فى مرحلته الراهنة نحو آفاق جديدة ·

## ١ ـ تبصر الأهداف العامة للدولة :

ان الصلاحية للقيادة فى العمل الحكومى مرتبطة تماما بمدى وضوح الرؤية لدى القائد فيما يتعلق بالأهداف العامة للدولة ، ومدى قدرته على الارتباط بها والعمل الدائب لخدمتها · فالقيادة فى المنظمات الحكومية تتوخى تنفيذ السياسة العامة للدولة التى تعبر بدورها عن الادارة العامة للشعب ·

والقيادة فى المجتمع الاشتراكى محكومة بالفلسفة التى يعتنقها المجتمع ، وهذا يعنى ارتباط عمل القائد بأهداف المجتمع العامة ٠

وهذه النظرة الى القيادة تعنى أن جزءا هاما من عمل القائد الادارى هو فى واقعه عمل سياسى ٠ وهذه حقيقة ، فالمديرون والقـــادة التنفيذيون تمتزج لديهم العملية السياسية بالعملية الادارية ولا يمكن تصور حدود فاصلة بين نشاطهم فى الاتجاهين وخاصة فى مرحلة الانطلاق التى يمر بها مجتمعنا المعاصر ، حيث تتلاقى العمليتان السياسية والادارية فى وئام وتناسق ، وحيث أصبحت الخطة القومية تعبر عن أكبر عمل سياسى تقوم به الأجهزة التنفيذية لتحقيق الأهداف العامة للدولة ٠

ومسئولية القائد السياسية تفرض عليه أن يرى الصالح العـــام فى عشرات ومئات القرارات التى يتخذها خلال مباشرة عمله ٠ ولا يوجد تعريف عام متفق عليه لما يمكن أن نسميه الصالح العام ، كذلك يتعذر تحديد مفهوم موحد له ينطبق فى كل الحالات ، وانما يتحدد الصالح العام بواسطة شخص بالذات فى موقف وظروف معينة ٠ وعلى هذا الأساس فالصالح العام بالنسبة لاجراء معين يمكن فقط تحديده بوساطة المســئول عن هذا الاجراء فى هذا الاجراء فى هذا الموقف بالذات ٠ ومن هنا كان الاختلاف بين الفرد والفرد ، وبين الجماعة والجماعة فيما يمكن أن يطلق عليه الصالح العـــام ٠ هذا الاختلاف فى صورد البسيطة نسميه وجهات نظر أو جدل ، وفى صـــوره المعقدةنسميه سياسة ، وفى صوره الحادة المتطرفة نسميه ثورة ٠

على أنه مما يسهل مهمة القائد فى هذا الصدد ارتباطه بسياسة عامة تحدد اطارها ووضحت معالمها ٠ ومن ثم يصبح طريقه الى الصالح العام فى ضوء هذه السياسة محددا ٠ ومحك الاختبار الذى يتعرض له هو دوره فى المواءمة بين الصالح العام ومصالح الأفراد العاملين بالمنظمة ٠

القائد الكفء يجد دائما نقطة للملاءمة يستطيع عندها أن يوفق بين المصلحة العامة وبين المصالح الخاصة لجموع العاملين ، ولا يبتعد كثيرا عن هذه النقطة بحيث لا يشعر الأفراد بالتفريط فى مصالحهم أو بالغبن والتعسف، وبحيث لا تضار المصلحة العامة فى سبيل الحرص على ارضاء الأفراد ٠

وارتباط القيادة بالسياسة العامة يحتم النظرة العـــامة للأمور ، واختبارها من جميع الزوايا وحساب جميع الضغوط الداخلية والخارجية ، والآثار البعيدة للنتائج المترتبة على القرارات التى نتخذها · وهـــذا يحتم بالضرورة النظر الى أهداف العمل مرتبطة ومتكاملة مع الأهداف العامة ·

ومسئوليات القائد السياسية تجعله فى سعى دائم لعمل مواءمة ضرورية بين الأهداف وبين ما يمكن تحقيقه ، بين ما يجب عمله وبين ما يعمل فعلا ، بين احتياجات المنظمة وبين مواردها ، بين رغبات الأفراد وبين مطالب العمل، وبين السياسة العامة وبين خطة التنفيذ ·

**٢ - الايمان بالهدف :**

هناك قائد وأتباع يسير كلاهما وراء القائد غير المنظور وهو الهدف المشترك · وأفضل القادة هم الذين يضعون الهدف المشترك بوضـــوح أمام جماعتهم · وبينما تعتمد القيادة على عمق الاقناع والقدرة التى تنشأ عنه · فانه لابد أن تتحقق أيضا المقدرة على جعل الهدف واضحا متميزا · وحينئذ يصبح الهدف المشترك هو القائد · وحينما يقبل العاملون على العامل ، فانهم يفعلون ذلك أساسا اقتناعا بالقائد غير المنظور أى بالهدف · والولاء لهذا القائد يكسب جميع العاملين أقوى رابطة ممكنة توحدهم ويبعث حماســـة لا تستند الى العاطفة ولكنها حماسة دينامية · وحينما يطيع القائد والأتباع نفس المطلب ويوحدون خلف الهدف ، فانه يتوافر بدلا من الطـــاعة السلبية طاعة ذات عزيمة ذاتية ، طاعة ذكية ونشيطة تملك ارادتها (١) ·

والايمان بالهدف ، وبجدوى ما نعمل فى مقدمة المقومات القيـــادية · والايمان باعث على الحماسة · والحماسة فى حد ذاتهـــا معدية · ومن ثم فالقائد المؤمن يبعث الحماسة من حوله فى دائرة يتسع مداها باســـتمرار ، تماما مثلما تنتشر الدوائر فى بحيرة يلقى فيها بحجر · ان بث اليقين بجدوى ما نفعل عامل حيوى فى تجدد الروح المعنوية وبقائها فى قمتها ، وعون فعال فى منازلة المشكلات وخوض التجارب والاصرار على تحقيق الهدف ·

---

(١) مارى باركرفوليت : اقتباس . ( مجلة الادارة ، المجلد الثانى . العـــدد الثانى ، اكتوبر ١٩٦٩ ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ) ، ص ٧٨ ·

والقائد المؤمن يؤثر فيمن حوله ، لأنه يكون قادرا على الاقناع · وقادرا على ضرب المثل الأعلى ، وقادرا على تقديم جميع التضحيات · والايمان يولد طاقة كبيرة وعزيمة متجددة ، ويجعلنا نكرس حياتنا لما نعمل · ولما كان عمل القائد يتصل أساسا بالخلق والابتكار ، وهو الذى يصنع هذا العمل ولا يفرض عليه ، فان مدى ما يأتيه فى هذا الصدد يتوقف على مدى ايمانه ومدى استعداده للبذل ·

ومسئوليته هنا تمتد الى تحديد الأهداف وتوضيحها ومتابعتها وتطويرها ، والى نقل هذه الأهداف لجميع العاملين فى كل المستويات ليتيقنوا منها وينتموا اليها ويتخذوها أهدافا لهم جميعا · وبقدر ايمان القائد بالهدف وبالعاملين معه يكون سعيه للمواءمة بين أهداف المنظمة وأهدافهم الشخصية ، فى سبيل تهيئة بيئة عمل صحية ومناخ مناسب لنجاح الادارة ونموها ، وضمان استمرار المنظمة فى أن تخدم الأغراض التى من أجلها أنشئت ، وتقدم لكل غرض منها كل طاقاتها وولائها ·

**٣ ـ القيادة للأمام :**

فى مقدمة مهام القائد الأساسية التحرك بمنظمته للأمام · وهذا الدور فى عمل القائد هو دعوة لهجر الاستقرار والدعة ، والعمل الدائب للتطوير والخلق والابتكار والابداع ، وجعل يوم المنظمة أفضل من أمسها ، وغدها أفضل من يومها · ان مهمة القائد ليست الحفاظ على التراث القديم وانما الثورة عليه ، وليست الايمان بمبدأ المصير المحتوم ، وانما بمبدأ حرية الاختيار وامكان تشكيل المستقبل والحياة وفق ارادة الانسان · والواقع أنه لو ركن كل قائد الى الاستكانة ورضى بالوضع القائم فى عمله لبقيت الوزارات والمؤسسات والمصالح والادارات على ما هى عليه دون أى تطوير ·

ان دفع المنظمة الى الأمام ليس أمرا سهلا على اطلاقه · فالذين درسوا المنظمات الكبيرة ، والذين لديهم خبرة بها ، يعلمون تأكيدا أنها لا تتكون فقط من الأشخاص العاملين بها ، وانما تتكون أيضا من شىء غير مرئى ، هو التفاعل الحادث بين هؤلاء الأشخاص · ونحن نعلم أيضا أن كل فرد فى عمل

1. Lippit and R.K. White: "An Experimental Study of leaderhsip and Grouplife" in T.M. New comb. E. L., Hartiely and others Eds., Reading.

يعطى عمله قدرا من وقته وجهده وولائه ، هذا القدر يتوقف على مدى الحوافز والمرغبات والمكافآت التى تقدمها المنظمة فى مقابل ذلك · هذان الاعتباران قد حملا بعض المهتمين بالدراسات الادارية على القول بأن المهمة الأســـاسية للمنظمة هى حمل أعضائها على التعاون معها (١) ·

وقد يجد القائد أن مهمة كسب التعاون ليست بالأمر الهين · وخاصة اذا ما تطلب هذا التعاون من قبل الأفراد تغيير الاتجاهات والقيم وأنماط السلوك المتوارثة والمكتسبة . والتى تتدخل فى حياة المنظمة بآثار سلبية أو مرضية · وواجب القائد هنا أن يصبح معلما كبيرا ليحول بين الاتجاهات والقيم المحافظة وبين التأثير على المنظمة · هذه الاتجـــاهات والقيم مثل التواكل والرضا بالقضاء والقدر ، والتمسك بالروتين القديم ، وعدم تقدير أهمية الوقت أو الكفاية يمكن أن تجر المنظمة الى الذبول والشلل ·

على أن هناك من يرى أن الحصول على التعاون ليس أشق مهام القائد· فالناس يميلون عادة لاتباع أنماط السلوك التى تحـدد لهم ، ومن ثم يكون تحقيق تعاونهم أمرا سهلا · لهذا يرى هؤلاء أن مهمة القائد هى عكس ذلك تماما · وأن جوهرها توفير درجة مناسبة من التوتر المرغوب فيه بالمنظمة ، ونوع من الاحتكاك الفكرى المثمر بين الأعضاء بحيث نحصل على وجهات النظر المختلفة والآراء التقدمية والأفكار المتطورة والمناقشة المفيدة والنقـد البنـــاء · ومهمة القائد فى نظر هؤلاء تتصل بتوفير بعض التوتر المرغوب فيه والدافع الى تنافس الأفراد وخماستهم ، وتعبئة جهودهم واتجاهاتهم حول برنامج موحد للعمل بحيث يخرج كل منهم أفضل ما فيه ويعمل فى دأب لتقدم الادارة وتطورها ويستخرج طاقاته الخلاقة المبدعة ليسخرها لعمله ، بحيث لايؤدى هذا التوتر الى مظاهر القلق والاضطراب والحبوط التى قد تصيب البشر (٢) ·

ان القائلين بأن المنظمات الحكومية يجب أن تعيش فى اطار الظروف الاجتماعية والحضارية التى توجد بها ليسوا على حق لأنهم ينـــادون بأن

---

1. Chester Barnard : The Function of the Executive, (Cambridge. Mass. Harvard Universitl Press, 1960).
2. Harlen Cleveland : A Philosophy for the Public exeonttive, Memo., p. 8.

تبقى الأجهزة الحكومية مسيرة لا مخيرة ، والالتزام بالحضـــارة له حدود معينة ، والا فانه يصبح مصدرا للاضمحلال الاجتماعى ·

### ٤ ـ نفاذ البصيرة :

والقائد مطالب بالتطلع الى المستقبل ، ورؤية ما يمكن أن يكون عليـه مستقبل المنظمة وعمل تقدير سليم للموقف ، آخذا فى الاعتبار التطـورات السياسية والاقتصادية وحركة التفاعلات الاجتماعية الحـــادثة بالمجتمع · وهذا يعنى الربط الدائم بين المنظمة وبين حقائق الحياة العامة المحيطة بها ·

والواقع أن حياة معظم المنظمات تمر فى أربع مراحل أساسية :

١ ـ تحديد الغرض أو الهدف من المنظمة ·

٢ ـ الاعداد وبدء العمل ، ومحاولة الوقوف على المشكلات والعقبات ورسم الخطط ، وتنمية المهارات ·

٣ ـ استكمال أوجه النقص ، وتوسيع نطاق العمل ، وتنمية علاقاته الداخلية والخارجية ·

٤ ـ العمل على بقاء احساس المنظمة بالهدف حيا متجسدا ، واندماج العاملين معا من أجل تحقيقه ، وتطوير هذا الهدف مسايرة لأى تغيير أساسى يستجد ·

وفى هذه المرحلة الأخيرة نجد الصعاب التى تعترض القائد لا تتصل بنضوج العمل ولكن بكيفية بقائه فى حالة حيوية · لذلك فهى أكثر المراحل حاجة لبصيرة القائد الناجح ولالهامه وقدرته على التصور بحيث لا تتملكه الرغبة فى التغيير لمجرد الثورة على القديم ، وبحيث يكون قادرا دائما على اقامة الحجة على أن التغيير ضرورة لا مجرد نزوة ، وبحيث لا تطغى الوسائل على الهدف ، أو تصبح المنظمة هدفا فى حد ذاتها ·

يروى أحد المسئولين عن قيادة احدى الهيئات ، أنه أختير لرياســتها عقب صدور قرار انشائها الذى حدد أهداف المنظمة بوضوح وجلاء · وكان يعاون هذا المسئول عدد من الموظفين عرف كل منهم اختصاصاته ومسئولياته

وارتبط بالهدف وأحس بشعور الانتماء اليه والى المنظمة · وبمرور الزمن تم تعيين أعداد أخرى من الموظفين فى هذه الهيئة عن غير طلب أو حاجة اليهم حتى وصل العدد الى أضعاف ما يتطلبه تحقيق الهدف ·

ولم يمض وقت طويل حتى كان كل هؤلاء الموظفين مشغولين ، لا بتحقيق أهداف الهيئة وانما بأنفسهم وبأهدافهم الذاتية · فنشأت منهم أقسام للسكرتارية والادارة والحسابات والميزانية والتحقيقات والشكاوى والاستعلامات ·· و ·· الخ ·· وأصبح معظم عمل هذه الاقسام اليومى مسائل تهم الأفراد وتتصل بوظائفهم وسلوكهم الوظيفى · وهكذا حادت الهيئة عن هدفها الأساسى وأصبحت هدفا فى ذاتها ·

الدور الذى يؤديه القائد اذا ليس سهلا على اطلاقه ، وخاصة فى النظم الديموقراطية ، لأنه يتطلب اقناعا واغراء مستمرا للعاملين ، وفهما جيدا لهم واتصالا وثيقا بهم لضمان استمرار قبولهم لقيادته · الى جانب محاولة السيطرة على القوى الخارجية والداخلية التى تؤثر فى المنظمة ، وفى بنائها ومستويات الأداء بها والقيم التى تحكمها ·

على أن القائد برغم هذا لديه ميزات هامة تمكنه من ممارسة القيادة ، أهمها المكانة التى يستمتع بها ، والكفاية والخبرة التى اكتسبها فى العمل ، وقدرته على التحليل والمناقشة والاقناع ، والتفوق فى الاتصالات وخاصة ما يمتد منها الى المستويات السياسية ·

**٥ ـ تحمل المسئولية :**

فى أى عمل هام نرى القادة الذين يحاولون تجنب المسئوليات الكبيرة يضيعون على أنفسهم فرصا ذهبية للخوض فى التجارب العظيمة أو التعرض لها · وبمعنى آخر نجد القادة الذين يعيشون فى خوف من الخطأ لا ينتجون · ان القيادة الحقة ليست العمل الذى يجنب المسئولية ،ولكن الاقدام على الأعمال التى ترتبط بها أعظم المسئوليات · ومن هنا كان القائد رجلا يختلف عن الكثيرين من أفراد مهنته أو أقرانه فى مثله ومعاييره وحدود طاقاته وقيمه التى يتمسك بها ، وان كان يتفق معهم فى خلقه وتكوينه ·

وعلى هذا الأساس قد لا يكون اقدم الوكلاء فى مصلحة افضل مدير لها ، أو اقدم رؤساء الادارات بها أصلحهم لأن يتولى منصبا قياديا · ذلك أن هناك فارقا كبيرا بين صلاحية الرئيس لتأدية عمل معين والاشراف على انجازه بمهارة وبين كفايته للقيادة · وهناك من الأشخاص من يبرزون فى مناصب الرجل الثانى ويؤدون مهام هذه المناصب بكفاية طالما كانوا يعملون تحت اشراف القيادة العليا التى تتحمل المسئولية النهائية · غير انهم قد يعجزون عن تحمل المسئوليات القيادية كاملة بمفردهم · مثل هؤلاء الأشخاص تخسرهم اداراتهم عندما تنقلهم الى مناصب القيادة لعجزهم عن اداء مهامها بكفاية· وفارق كبير بين شغل المنصب وبين ممارسة الدور الذى يتطلبه · فليس المطلوب من القائد مجرد مباشرة العمل وانجازه وانما الاستعداد الكامل للبت فى المشكلات واتخاذ القرارات وتحمل مسئولياتها لا دفعها الى أعلى أو اسفل أملا فى القاء تبعتها على الآخرين ·

**والذين عرفوا النجاح فى شتى دروب الحياة يعلمون يقينا انه لا يأتى لمجرد حسن الحظ أو اداء ما ندرأ به المسئولية ·**

ان النجاح يتطلب درجة أبعد من هذا ، غايتها أن نرقى بفكرنا الى مستوى عال من تقدير المسئولية يحملنا على أداء ما وراء مطالب الوظيفة ، وما وراء مقتضيات درء المسئولية · والتفوق فى هذا الصدد ضرورة اجتماعية وضرورة سياسية بالنسبة لأحوال مجتمعنا فى هذه الفترة من تاريخنا التى تفرض على كل فرد واجبات معينة فى البناء ·

**٦ ـ التصرف على مستواه :**

كم تساوى الساعة من وقت القائد ؟ وما أهمية الوقت بالنسبة لعمله ؟ وما هى أفضل السبل لاستخدام وقته ؟ ·

ان الاجابة على هذه الأسئلة تهدف الى ابراز أهمية ارتباط القائد بمسئوليات على مستواه وعدم ضياع وقته وجهده فى أعمال يمكن أن يؤديها غيره ·

فالقائد الذى يشغل نفسه بالنظر فى أمور أو مشكلات ليست على مستواه

انما هو فى الواقع يحد من قدرات مرؤسيه وقد يؤدى هذا الى تجميدهم . كما أنه يشغل نفسه بوسائل أو أمور يمكن أن يبت فيها من هم دونه دون أن يستفيد هو بوقته فى انجاز ما هو صميم عمله . وفى النهاية نجد القائد الذى يضع أنفه فى كل شىء يفقد قدرته على العمل القيادى ، ويصل بمكتبه الى أن يصبح عنق زجاجة ، وما يصاحب هذا من الأمراض المكتبية مثل تركيز السلطة وتعقد العمليات ، وتأخر انجاز الأعمال وتجميد العمل بالمستويات الأخرى ، وعدم التفرغ للسياسة العامة والتوجيه والاجتماع بالعاملين ، ومناقشة التجارب والمواقف التى تنميهم وترفع روحهم المعنوية .

وتصرف المدير على مستواه يتطلب منه أن يترك كل ما دون مستواه للبت فيه بمعرفة المستويات الأخرى بالمنظمة . وكل ما يستطيع أن يعمله المساعدون فى المستويات التالية للقائد يجب أن يوكل اليهم . فالمستويات التنظيمية تعنى مستويات للسلطة والمسئولية ، ومستويات للبت فى المشكلات والاشراف والتوجيه . وهذا يتطلب من القائد أن يكون مستعدا لتفويض السلطة ، ومراقبة كيفية التصرف فيها بمعرفة من فوضت اليهم من طريق الوقوف على النتائج مع عدم الدخول فى التفاصيل والجزئيات . ذلك لأن الرقابة الشديدة تؤدى بالموظفين الى الرضوخ للرئيس لا التعاون المثمر الفعال معه ، وفرق بين أن نمكن الموظف من العمل ونشعره بالثقة الكاملة فيه . وبين التتبع المستمر له واخضاعه الدائم لمشيئة فرد معين .

ان هذا الاتجاه فى القيادة يفرض على القائد أن يكون مهتما أشد الاهتمام باكتشاف المواهب الكامنة للعاملين ، واتاحة الفرص الكافية لاظهار هذه المواهب واستغلالها ، الى جانب الاهتمام بتدريبهم ، والحرص على وضعهم دائما فى الصورة من حيث الاتجاهات العامة التى تحكم العمل فى المنظمة ، والظروف التى تستجد ، والعوامل والاعتبارات المتصلة بنشاطهم . كما يتطلب منه الاهتمام بتكوين هيئة مكتبه ، واعدادها على أفضل وجه فى كتابة التقارير والمذكرات المختصرة المفيدة التى يمكن أن توفر وقت القائد وتعفيه من المراجعة المسهبة للتقارير والدراسات المطولة .

وهنا تبرز ناحية هامة فى عمل القائد ، وهى مدى مسئوليته عن اعداد الرجل الثانى . هذا الدور يتطلب من القائد الايمان بالمبدأ القائل بأن **«الاشخاص دائما يذهبون ولكن المنظمة باقية»** ، ومهمته فى هذا الصدد ليست

مقصورة على مجرد اعداد الشخص الذى يخلفه فى رياسة المنظمة ، وانما اعداد هذا الشخص لكى يؤدى الدور القيادى الذى يتطلبه الموقف بكفاية وصلاحية ٠

وهنا يلزم التنبيه الى حقيقتين هامتين :

( أ ) أن أى وكيل ممتاز ليس بالضرورة أصلح العاملين للترقى للمنصب القيادى ، فليس امتياز الشخص فى أداء عمل معين هو وحده مبرر الصلاحية للقيادة ٠

(ب) أن بعض الأشخاص يفضلون البقاء فى مناصب المساعدين أو الوكلاء عن أن يتعرضوا للمسئوليات القيادية ٠ مثل هؤلاء الأشخاص الذين يصلحون لدور الرجل الثانى فقط تخسرهم منظماتهم اذا رقوا لمناصب قيادية٠ ذلك لأنهم لن يوفوا بالتزامات المنصب الجديد ، فى حين تحرم اداراتهم من عملهم المفيد فى المناصب التى كانوا يشغلونها قبل الترقية ٠

واعداد الرجل الثانى للصلاحية للقيادية أحد المسئوليات القيادية الهامة ٠ وهو مظهر لاهتمام القائد بمستقبل المنظمة لا بشخصه ٠ كما أن فيه ضمانا لاستقرار السياسة واستمرار اتجاهات التنفيذ ٠ اذ يصبح الرجل الثانى ملما بظروف وأحوال العمل بما يجعله عونا فعالا للمدير ، وبما يمكنه من تحمل أعباء العمل فى غيابه ويجعله أهلا لتولى القيادة فى الوقت المناسب ٠

## ٧ ـ حسن التصرف عندما تسوء الأمور :

تتجلى الحاجة الملحة الى القيادة الرشيدة عندما تسوء الأمور بفعل الكوارث أو الأزمات أو الظروف القاسية ٠ والقيادة الحقة هى القيادة الواعية الملهمة تحت الظروف الاستثنائية ٠ ففى هذه الحالات تتعلق أنظار العاملين بالقائد وتتجه اليه مشاعرهم ٠٠٠ كيف يكون رد فعله للأزمات والكوارث ، وكيف يتصرف ، وكيف يخرج بالمنظمة من المحنة مع أقل خسائر وتضحيات مادية وبشرية ؟

ان مثل هذه المواقف هى الاختبار الحقيقى للقائد ٠ والقائد الناجح هو

الذى يستطيع أن يستغلها لزيادة أسهمه القيادية ولاعادة بناء قوى المنظمة الروحية والمعنوية ، أما الذين تخذلهم قدراتهم وشجاعتهم فى المحن وعندما تضطرب الأمور حولهم . أو الذين يديرون ظهرهم للمواقف العصيبة ولمسئولياتهم ، فهم يساعدون على تفتيت الروح المعنوية والاضطراب وضياع اليقين .

وليس المطلوب هنا هو مجرد عدم التخلى عن المنظمة فى الأزمات ، أو مجرد مجابهة الصعاب بشجاعة وجلد ، اذ أنه من الضرورى أيضا البت فى المشكل وحسم الأمور فى الوقت المناسب تحت الظروف الاستثنائية .

وتجنب ترك الأمور تتردد بين مستويات التنظيم فى البحث عن حل حاسم هو من أهم العوامل التى تربط القائد بالتابعين . ويرتبط بهذا أيضا قدرة القائد على ممارسة حسن الاختيار بين الأمور والحلول المتعددة . ففى مثل هذه الظروف تفرض بعض البدائل نفسها ، واختيار أفضل البدائل فى الوقت المناسب تحت الظروف الملحة القائمة فى مقدمة عناصر القيادة الهامة .

### ٨ ـ مراعاة الاعتبارات الانسانية :

ذكرنا فى فصل سابق أهمية الاعتبارات الانسانية فى الادارة ومراعاة القائد للاعتبارات الانسانية تعنى أن يأخذ القائد فى اعتباره الدوافع المختلفة لدى الأفراد والمطالب الأساسية لهم فى الحياة .

جانب هام من المسئولية القيادية اذا يتصل بقدرة القائد على تفهم الاتجاهات والإحتياجات والآمال المنبثقة من الآخرين . وهذا يفرض عليه المحاولة الدائبة لارضاء الحاجات الانسانية بالصورة التى تحقق تجميع قوى العاملين وارادات الرجال لتحقيق أهداف أبعد من أهدافهم الشخصية وأبعد من زمانهم القريب .

وخلق الروح المعنوية بالمنظمة والمحافظة عليها فى حالة حيوية وازدهار يتوقف على الطريقة التى تساس بها المجموعة البشرية العاملة . وحينما تكون هذه الطريقة رشيدة واعية فان الروح المعنوية التى تتولد تفوق وتتخطى القوى الذاتية للأفراد والرغبات والبواعث الشخصية ، ويصبح كل عامل

قادرا على التضحية وسعيدا بها ان دعت ظروف العمل لبـــذل تضحيات ٠ وبدون القيادة بهذا المفهوم لا تدوم حياة المنظمات صحية ولا تتالق ٠

ونؤكد هنا أن القيادة لا تلغى قوانين الطبيعة ٠ كما أنها ليست عوضا عن العناصر الأساسية للتعاون المثمر ، ولكنها بالتاكيد الناتج الاجتمـاعى الهام أو حصيلة السلوك التى لا غنى عنهـــا لتوفير معنى مشترك للغرض المشترك ، وهى التى تخلق الحافز الذى يجعل الحوافز الأخرى فعالة ومؤثرة ، والتى تلهم الرأى الشخصى ليحدث التناسق الضرورى للتعاون ٠

## ٩ - القيادة فى اتجاه الاصلاح الادارى :

ان مراعاة النواحى الانسانية فى الادارة قد يحملنا على اتخاذ قرارات تبدو غير موضوعية ٠ ولكنها القيادة التى تجعل الاعتبارات غير الموضوعية لمثل هذه القرارات هادفة ومتمشية مع ظروف مجتمع متغير ٠

القيادة - فى رأينا - لا تعنى التسيير اليومى للعمل الروتينى ٠ وانما تعنى الجهد الواعى عن ادراك تام وعزيمة متجددة للتطوير والاصلاح وهذا المفهوم فى النظر الى القيادة يؤكد انه فى مقدمة مهام القائد الادارى أن يكون قائدا للتطوير والاصلاح بمنظمته ٠ ان روح القائد تحدد بدرجة كبيرة روح العمل بالمنظمة ، وأى أمل فى التطوير والاصلاح يتوقف على ما يشعه القائد من فكر وما يوفره من امكانات ، وما يتحلى به من جلد ومثابرة واصرار على تحقيق أهداف الاصلاح والتطوير ٠

طريق التطوير والاصلاح شـــــاق عادة ٠ وخاصة حينما نفتقر الى الامكانات الضرورية ٠ وهو شاق أيضا لأنه يفرض التزامات ضخمة على القائد حتى لا يخفق فتنهار الثقة فيه ٠ والقائد الذى يختار هذا الطريق يعلم أنه قد يمر فى تجارب بين النجاح والاخفاق تتطلب منه الفكر والتـــأمل المستمر الذى لا ينتهى بانتهاء يوم العمل ٠

ومن المهام التى يواجهها القائد فى طريق التطوير والاصلاح ما يتصل بالتخطيط واعادة التنظيم والتنسيق والتوجيه وشئون العاملين والاعتمادات المالية ٠

كلها تتطلب الفكر الواعى المستنير فى اتخاذ القرارات المتصلة بهذه النواحى والمهارات الفائقة فى عملية الاتصالات التى من طريقها يذلل العقبات، ويقنع الآخرين ويتأكد من تنفيذ القرارات ٠

والحلول التى يراها القائد لاحداث التطوير والاصلاح يجب أن ينبع من داخل المنظمة لكى تكون واقعية ومعبرة عن احتياجاتها ولكى تتلاءم مع مطالب العمل والتزامات تحقيق الأهداف ٠ والقرارات التى تتخذ فى هذا الصدد تتطلب اشراك العاملين فى اتخاذها وبصفة خاصة من تتصل بهم هذه القرارات أو تؤثر فى عملهم ٠

ذلك أن العمل فى اتجاه التطوير والاصلاح يتطلب أساسا لنجاحه اقتناع الآخرين بجدواه ٠ فاذا كان القائد يريد لنفسه أن ينجح فى عبور هذا الطريق فسبيله الى ذلك الاهتمام بغرس روح العمل المشترك ، وتبادل الرأى مع الآخرين ، وتنمية الصلات غير الرسمية التى تساعده فى تتبع التفيذ ، والتنبه لملاقاة المشكلات التى تظهر بطريقة فورية ، والوقوف على الاتجاهات التى تتصل بخطة التطوير والاصلاح ٠

---

(١) يقول بيتر بلاو :

« ان الرغبة فى التغيير يمكن أن تظهر كقوة عارمة متى اختفت عوامل الخوف المتأصلة فى النفوس . ومتى توثق الاحساس بالامن ٠ ذلك أن الموظفين الحكوميين الذين يشعرون بالامن خلال ممارستهم لوجبات وظائفهم ، والذين لا يستبد بهم القلق حيال اتجاهات رؤسائهم نحوهم . ينظرون الى مشكلات العمل المتجددة على أنها تحد مستمر يستثير حماستهم » ٠

2. Peter Blaw : Bur[illegible]ucracy in modern Society.

# تعاقب القـــادة

نقصد بتعاقب القادة هنا ما كان منه مرتبطا بعملية الاصلاح والتطوير الادارى ، حيث يبدو الدور البناء للقائد هاما وحيويا · والاصلاح الادارى ضرورة علمية وعملية فى ظروف التغيير الاجتمـــاعى السريع الذى يمر به مجتمع من المجتمعات · ومع ذلك ففى معظم الحالات التى تبدو فيها الحاجة ماسة الى الاصلاح الادارى ، فان المبادأة الى الاصلاح والتطوير لا تبدأ عادة الا بعد محنة تقع أو اختبار مرير تمر به المنظمة أو ظروف سيئة تثير الرأى العام مطالبا بالاصلاح ، وتجعله ضرورة سياسية واجتماعية وادارية ·

والاصلاح يعنى تغييرا أصيلا فى العمل وفى التنظيم وفى الأشخاص ، وفى فكر النـــــاس عن كل هذه الأمور · وفى اطار هذا المفهوم لا ينظر الى الاصلاح على أنه مجرد تعديل بسيط أو مواءمة سطحية أو استعمال مسكنات لموقف معين ، وانما هو تحول كامل فى الخطط وتغيير جوهرى فى الروح والفكر وأنماط الســـلوك ، وفى تنظيم وعمل العنصر البشرى ، وهذا يجعل عملية الاصلاح مقصودة وهادفة ·

وتغيير القادة وقدوم قادة جدد أكثر حماسة وأكثر فاعلية وأكثر كفاية يعد مدخلا طبيعيا للاصلاح والتطوير الادارى · وذلك عن ادراك لأثر قيـادة المنظمة فى حياتها اليومية وفى حيويتها وانتاجها وتطورها · ففى مجتمعنا يرتبط نجاح المنظمات أو فشلها الى حد كبير بمعدن القيادة التى تتاح لها · ذلك أن المنظمات عندنا لم تتطور بعد لتصبح لهـــا شخصيتها المستقلة عن شخصية القـــائد بحيث تثبت وجودها كتنظيم "Institution" قادر على العمل ، وبحيث يضع الناس ثقتهم فى المنظمة وفى قدرتها على العمل المنسق فلا يلجأون دائما الى أشخاص بعينهم لقضاء حاجاتهم أو لحل مشكلاتهم ·

على أن تغيير القادة ، بجانب أثره فى حياة المنظمة الوظيفية ، له آثار بعيدة المدى فى حياتها الانسانية باعتبارها خلية بشرية تحوى مختلف المشاعر والأهواء والاتجاهات والصراعات · فمن المتفق عليه أن مشـــاعر الانتماء

---

1. Herpert Simon and others: Public administration, Op. Cit., Chapter III.

للمنظمة عامل أساسى لتحقيق توازنها (١) ٠ وجانب من مشاعر الانتماء التى يحسها العاملون فى جهاز أو ادارة يتعلق بالقائد أو المدير ، وهذا يحملنا على التساؤل عما اذا كان لتغيير القادة فى المنظمات آثار معينة فى حياتهـــا واستقرارها وتوازنها ، وما هى النتائج والآثار والمشكلات التى قد يثيرها التغيير فى وجه المدير الجديد ؟

المنظمة فى حياتها العادية تلتف حول قائدها ٠ تؤمن بمثله وبقدراته وبقيادته ، وتسير معه فى الاتجاه المنشود لتحقيق الأهداف ٠ وحياة القـائد فى المنظمة وسلوكه وتصرفاته تنمى اتجاهات معينة لدى العـــاملين وتنتج حصيلة من العلاقات والصلات ، وأنواعا من الولاء ومشاعر الانتماء ٠

كذلك يتحدد الأشخاص الذين يمكن الاعتماد عليهم ، والاتصال بهم ، والوثوق فيهم ، لفهمهم لروح القائد وطريقته فى معالجة الأمور وكيفية البت فيها واتخاذ القرارات المختلفة ٠ وتتاح الفرصة للمستشارين والرؤســـاء للتيقن من اتجاهات القائد والسياسة التى ينتهجها فى العمل ، وطريقـــة عرض الأمور ومناقشتها والتصرف فيها ٠

والى جانب ما تقدم ، فالقائد الذى نما بين أفراد المنظمـــة يتفوق فى المامه بالخبرة واحاطته بنواحى العمل ، وعلاقاته الداخلية والخارجية ومعرفته لكل العاملين ، الى جانب شعوره بأنه صاحب حق مكتسب فى المنصب ٠

لعل أول ما يخالج المرء عند علمه باختياره لمنصب قيـــادى جديد - بجانب مشاعر الغبطة - مشاعر الهيبة والرهبة ٠ فيبدأ بجمع المعلومات والبيانات عن العمل الجديد وعمن يعملون به ، ويحاول أن يكون فى ذهنه صورة للأوضاع السائدة فى المنظمة ٠ هذه الصورة تكون قريبة من الصواب لو أتيحت له فرصة لقاء سلفة وتسلم العمل منه بأسراره ومشكلاته وفنياته ، وعلاقاته ، بحيث يكون اطارا عاما للموقف أقرب ما يكون للواقع ٠ فيساعده ذلك على تصحيح الصورة التى كونها فى ذهنه عن المنظمـــة واستبعاد أى اتجاهات متحيزة لا مبرر لها ٠ فاذا كان القائد ذا ماضى مجيد وتاريخ وسمعة وأعمال جليلة ، فهذه كلها أسهم هامة تزيد فرص النجاح أمامه ٠ ويعزز من مركزه المامه بالعمل الجديد ، ومقدار الدفع السياسى الذى يؤازره ، ومدى

أهمية الظروف التى وصلت به الى تولى القيادة ، والسلطات التى خولت له، والامكانات التى وضعت تحت تصرفه ٠

على أنه عندما يبدأ مباشرة العمل الجديد تواجهه عادة عقبـــات لم يكن يتوقع معظمها ٠ من أمثلتها ما يأتى :

**أولا : القبـــول :**

فى مقدمة العقبات التى تعترض القائد مدى قبوله لدى الآخرين كقائد جديد ، اذ يتوقف عليها مدى نجاحه فى كسب السلطة وقيادة المنظمـــة ٠ وعملية القبول هذه ليست هينة ، بل هى معقدة وتسهل أو تصعب وفقـــا لقدرات القائد وخبراته واستعداده ٠ لذلك ينظر الى كسب السلطة على أنها مشكلة القائد شخصيا لا مشكلة العاملين معه ، وعليه تبعا لذلك أن يكون مدركا لكل ما حوله من اتجاهات وتفاعلات ومواقف انسانية وعوامل نفسية ويتصرف وفقا لما يقتضيه الموقف ٠

وأســـباب صعوبة قبول القائد الجديد لدى العاملين قد ترجع الى ما يأتى :

١ ـ أن نظام العمل كان قد استقر بالمنظمة فى وجود المدير السابق ، والموظفون عادة يخشون أى تعديل ، ووجود المدير الجديد يولد حالة عدم استقرار ٠

٢ ـ أن جو العمل قد تهيأ بالمنظمة وتعود الموظفون عليه ٠ ويودون ألا يتغير ٠

٣ ـ أن كبار الموظفين كانت لهم علاقات شخصـــية وميزات تقررت ويودون المحافظة عليها ٠

٤ ـ الموظفون يتوقعون عادة تغييرات استراتيجية قد تؤدى الى زيادة أعبائهم ٠

٥ ـ مشاعر الغيرة بسبب تعيين مدير من خارج المنظمة ٠

**ثانيا : الالمام بالحقيقة :**

حينما يبدأ المدير الجديد فى مباشرة أعماله يطلب عادة الاطلاع على

القوانين واللوائح التى تحكم سير العمل ، وعلى تقرير مبدئى عن نظام العمل والتنظيم الرسمى وعن الموظفين واختصاصاتهم · على أنه قد يجد هذه المعلومات غير كافية ، وقد يراها متحيزة ، ويحس بأنه مازال فى حاجة الى أن يعرف التنظيم غير الرسمى ، والعلاقات القائمة فى المنظمة وأسرار العمل الأخرى ·

## ثالثا - التركة الموروثة :

ويرث القائد الجديد تركة كبيرة مثقلة بالتزامات متعددة ، فهو :

١ - يرث أولا الوعود والالتزامات السابقة من عهد سلفه ، مثل الوعود بالنقل أو بالترقية أو ببعض المزايا ·

٢ - يرث التنظيم الرسمى ، والتنظيم غير الرسمى الذى يجده ، كما يرث جو العمل مناسبا كان أو غير مناسب ·

٣ - يرث الوكلاء والمساعدين والسكرتيرين الذين لا يعرف شخصياتهم تماما ·

وازاء كل هذه العقبات ، ما الذى يمكن أن يكون عليه سلوك القائد الجديد ؟ القائد الجديد يعانى فى بداية عمله معاناة تشتد أو تضعف حسب مقدار فهمه للموقف السلوكى الذى وجد فيه · فهو لابد أن يكون مدركا لمشاعر الانتماء التى تربط الموظفين بسلفة والتى تؤخر عملية قبولهم للقيادة الجديدة ، أو تطوعهم للمبادرة « باذابة الجليد » بينهم وبينه ، وبقائهم فى حالة تردد واستكشاف وانتظار حتى يتخذ القائد الجديد الخطوة بل الخطوات الأولى لتهيئة الجو المناسب من جانبه · ومن ثم فان سلوك القائد فى أيامه الأولى يتوقف عليه الى حد كبير كسب المعركة أو خسارتها ، حيث تكون تصرفاته كلها تحت المجهر ،وأخباره تنتقل بسرعة فى مختلف مستويات المنظمة مع الميل الى المبالغة ·

والقائد الذى لا يدرك مثل هذه المشاعر والاتجاهات يبدأ للأسف بدايه غير موفقة ، لأنه يسىء فهم سلوك وتصرفات الموظفين · ومن ثم يحاول ممارسة دوره القيادى على غير أساس سليم · وفى محاولته لكسب السلطة يبدو الصراع واضحا بينه وبين العاملين معه ·

وقد يبدو مظهر هذا الصراع فى الالتجاء للطرق والاجراءات الرسمية فى علاقته بالمنظمة ومنها :

١ - اعتماده اعتمادا أساسيا على تنفيذ القانون والتعليمات للتغلب على مقاومة الموظفين وسلبيتهم ·

٢ - التجاؤه الى الطرق الرسمية فى الاتصال وتبادل المعلومات ·

٣ - اعتماده كلية على سلطته الرسمية وحقه في اصـــــدار الاوامر ومساءلة ومجازاة المقصرين ·

٤ - محاولة التخلص ممن لهم ولاء لسلفه ، دون محاولة كسبهم الى جانبه ·

٥ - تورطه في تقريب البعض للاستفادة بمعلوماتهم ·

٦ - الرقابة المحكمة من طريق مراجعـــة جميع الأعمـال ، وتركيز السلطة كلية ·

ولا شك أن التجاء القائد الجديد الى هذه الأســاليب فى العمل دون سعيه الواعى لتغيير اتجاهات الآخرين يزيد الطين بلة ، لأن هذا يعنى أنه بدأ العمل فى اتجاه مضاد لما يجب أن يكون عليه تصرفه كقائد ، وهو بذلك يهزم أغراضه ويضع بنفسه لنفسه العراقيل فى طريقه الى القيادة ·

## المرور بالتجـــربة :

كيف يمكن للمدير الجديد أن يمر بالتجربة بنجاح ؟

على المدير الجديد أن ينتهز الفرصة المناسبة للعمل · ويلاحظ أن المنظمة تمر عادة بفترة معينة تكون فيها فى حالة استعداد نفسى للتغيير · وقد يؤدى حرص المدير الجديد على النجاح الى التأنى فى تقدمه ، غير أن التبـــــاطؤ يفوت الفرصة المناسبة لانتهاز حالة التعبئة النفسية قبل أن يتبدد استعداد الموظفين لقبوله · وربما يصعب على المدير أن يعيد تهيئة هذه الحالة من جديد · بل وقد يخشى اذا تأخر عن الوقت المناسب فى البدء بالعمل فى اتجاه التغيير والتطوير أن تطويه المنظمة معها ويتأقلم مع نمط العمل الذى ساد مع

الظروف والأوضاع المستقرة ، وقد يفقد قدرته على التطوير والتغيير مستقبلا، حيث تكتسب المنظمة مناعة ضد تيارات فكره وضد اتجاهاته ·

وهذا لا يعنى بحال أن يتسرع المدير الجديد فى العمل قبل أن يتمكن من تقدير الموقف · فالتغيير الذى يحدثه يجب أن يكون هادفا وأصيلا ، وألا يكون تغييرا لمجرد التغيير · فحين يتسرع القائد الجديد فى اتخاذ قرارات دون دراسة كافية تكون هذه القرارات غير مصقولة ، وقد يضطر للعدول عنها مما يؤثر فى مكانته واتجاهات العاملين نحوه ·

والمدير الذى يأتى من خارج المنظمة ليشغل المنصب الذى كان الوكيل يطمع فيه أو يؤمل نفسه به ، عليه أن يثبت جدارته للمنصب وأن يسعى فى الوقت نفسه لتغيير اتجاهات الآخرين لصالحه · واثبات حسن النيه والرغبة الصادقة فى التعاون من أجل تحقيق أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها · وقد يفرض هذا على المدير الجديد أن يبدأ عمله وفقا للخطة التالية :

١ - عمل زيارة ودية للوكيل أو الرجل الثانى الذى كان يطمع فى المنصب ·

٢ - تفويض قدر مناسب من الاختصاصات اليه لبعث الاطمئنان فى نفسه واشعاره بالاستعداد للتعاون وحسن النية ·

٣ - اشراكه فى رسم سياسة التغيير والتطوير ووضع خطته ·

٤ - تكريم المدير السابق - فى الظروف التى تسمح بذلك - لاشعار العاملين بتقديره والاعتراف بفضله ، ولتسلم العمل بطريقة ودية وانسانية ·

٥ - عقد اجتماع العاملين جميعا ، وآخر للرؤساء بالمنظمة · وفى هذه الاجتماعات يقدم المدير نفسه وسياسته فى العمل · ويطالب الرؤساء بتقارير عن الحالة وسير العمل واقتراحاتهم بصدد تطويره وهذه التقارير سوف تعكس الموقف الراهن وتعطى صورة كاملة عن العمل ومشكلاته ·

٦ - زيارة الرؤساء العاملين بالمنظمة فى مكاتبهم وأماكن عملهم للتعرف عليهم فى الوظائف التى يشغلونها وعلى اختصاصاتهم ·

ومـــــع ضرورة المام المدير الجديد بالمعلومات الضرورية عن العمل والعاملين ، فالأفضل عدم التسرع فى تكوين أفكاره أو اتجاهات محددة أو عقائد بناء على هذه المعلومات ، ومراقبة الحال فترة من الزمن للاستيثاق من صحة المعلومات · وقد يتطلب هذا وضع الموظفين محل تجارب واقعية والحكم على سلوكهم وتصرفهم فيها · والاطلاع على الوثائق الرسمية المقيدة فى هذا الصدد ـ كملفات الخدمة ـ لتكوين فكرة موضوعية عن العـــاملين وتقدمهم الوظيفى وأحوالهم العامة ·

ويتوقف فهم المدير الجديد للمنظمة الى حد كبير على دراسته للتنظيم الرسمى القائم ، وما يحويه من مستويات للسلطة والمسئولية ، وتقسيم العمل، وتوزيع للاختصاصات ، وتحديد لمختلف العلاقات الرسمية · ومن الدراسة والخبرة يمكنه الحكم على مدى ملاءمة التنظيم لتحقيق الأهداف ·

كذلك يتحقق من نظام سير العمل عن طريق الاشراف والمتابعة ، ودراسة التقارير التى يقدمها الوكلاء والمساعدون ، فاذا اكتملت لديه الصورة واحس بأنه أصبح فى مركز يمكنه من التصرف السديد ، وجب عليه الا يتأخر فى ادخال التحسينات والاصلاح والتطوير الضرورى على بيئة العمل ·

والى جانب دراســـة التنظيم الرسمى ـ الذى يحدد الأدوار الرسمية للعاملين والعلاقات الوظيفية القائمة بينهم ـ يتعين على المدير الجديد أن يكتشف التنظيم غير الرسمى القـــائم ويتعرف عليه · وهو التنظيم الذى لا يظهر على خريطة التنظيم الرسمى على الرغم من وجوده فعلا · ويمكنه التعرف على التنظيم غير الرسمى من خلال المعلومات التى يجمعهـــــا ، والمناقشات التى تدور بينه وبين مساعديه ، ومشاهداته الخاصة فى العمل ·

ثم تأتى مسئولية المدير الجديد فيما يتعلق بتفويض السلطة للمعاونين ومنحهم القدر الكافى منها لمباشرة مسئوليات العمل · مع ضرورة احترام هذه التفويضات التى تؤدى الى بث الثقة فى النفوس ، واعداد الآخرين لأدوارهم القيادية ·

ويتبقى أمام المدير الجديد تصفية التركة التى ورثها عن سلفه · ويجب أن يحسن تصفيتها بكل التزاماتها وأعبائها حتى يجتاز فترة الانتقال بنجاح ·

وفي مقدمة ما يرثه المدير الجديد جو العمل صحيا كان أو فاسدا ، والظروف التى تمر بها المنظمة عادية كانت أو استثنائية ، والوعود التى سبق أن وعد بها سلفه والالتزامات التى ارتبط بها • وعمله فى هذا الاتجاه يفرض عليه اليقظة والعدالة وتوخى الصالح العام في كافة التصرفات •

## الاتجاه للاصلاح والتطوير :

ذكرنا أن التحدى الأول الذى يفرض نفسه على القائد الجديد يرتبط أساسا بمدي قدرته على الحصول علي تقبل العاملين معه لشخصه ولسياسته الجديدة في العمل ولسلطاته • وهذه السلطات يجب استعمالها بطريقة اقتصادية ليمكن جذب العاملين اليه والحصول على تأييدهم •

وفى الواقع أن كثيرا من الاتجاهات التى تتصل بمثل هذه المواقف تكون اتجاهات سلبية لا مضادة ، ذلك أن عددا كبيرا من الموظفين الذين يتخلفون عن تقبل التغيير لا يفعلون هذا عادة بقصد احراج المدير الجديد أو النيل منه أو من سياسته وانما بسبب طبيعتهم المحافظة والخوف من التغيير فى ذاته على أساس أنه يزعزع الثقة في أنماط العلاقات وطريقة سير العمل التى ألفوها ، الى جانب حاجة هؤلاء للشعور بالأمن والاستقرار الذى قد يذهبه تعاقب القادة •

يؤيد هذا أن الدراسة التى قام بها « برجر » للطبقة الادارية العليا فى الحكومة المصرية قد توصلت الى أن أعضاء هذه الطبقة لا يتميزون بالتجانس فى الأصل الاجتماعى والاقتصادى وتختلف نظرتهم للحياة والأمور • وصفة الترابط التى تتميز بها هذه الطبقة لا تبدو فى انتمائها وترابطها ككادر وانما تبدو فى مظهر واحد سلبى هو دفاعها عن نفسها . وشغلها الشاغل هو حماية ذاتها (٢) • وهذه النتيجة ذات معنى هام بالنسبة لهذه الدراسة ، وبالنسبة لعمل القائد الجديد فى المنظمة الادارية •

ان مشكلة القائد الجديد الأولى مشكلة انسانية ، وهى كيف يمكن أن يقنع العاملين معه بأنه يستهدف خيرهم الى جانب خير المنظمة ، وأن شدة اهتمامه بأهداف العمل يؤازرها ويساندها اهتمامه الأكيد بأهدافهم الشخصية، وهنا يجد القائد في العلاقات الانسانية عونا كبيرا فى مواجهة الموقف •

ان تصفية التركة الموروثة عن السلف والالمام بجميع الأعمال والحقائق الأساسية عن العمل والعاملين يجعل القائد الجديد قادرا على ممارسة دوره القيادى والاختصاصات المنوط بها فى كفاية وفاعلية ٠ ومن ثم توجه العناية لتعبئة جميع القوى المادية والمعنوية للتنظيمين الرسمى وغير الرسمى بمـــا يضمن تحقيق الأهداف ولحفز الجميع للتحرك فى اتجاه الاصلاح والتطوير ، وتشجيعهم على المباداة والابتكار والتجديد ٠

وهكذا يستطيع القائد الجديد من طريق الادراك الواعى لحقيقة الموقف وحركة التفاعلات الجارية فيه ، ومن طريق المحاولة المستمرة ، واستبعاد كل عوامل التحيز ، واستعمال الســـلطة الرسمية للضرورة فقط ، أن يثبت أن الاختيار قد صادف أهله وأن المنظمة سوف تسير من ورائه فى الطريق الذى يقودها فيه ٠

# الفصل الرابع

# اتخاذ القرارات

كان فلاسفة اليونان يبحثون دائما عن أهم عنصر واحد له أكبر أثر محسوس فى حياة المجتمع ··· فقال بعضهم الشمس ، وقال بعضهم الهواء ··· وهكذا · وفى مجال الادارة ينظر أساتذتها وفلاسفتها الى عملية اتخاذ القرارات على أنها أهم عنصر واحد له أكبر أثر محسوس فى عمل وحيـــاة المنظمات · فاتخاذ القرارات هو جوهر عمل القـــادة ، وهو نقطة البـــدء بالنسبة لجميع الاجراءات وأوجه النشاط والتصرفات التى تتم فى المنظمة · وتوقف اتخاذ القرارات اليومية بسيطها وجسيمها يؤدى الى تجميد العمـل وشلل النشاط واضمحلال المنظمة ·

ولعل أهم عامل فى عملية اتخاذ القرارات هم الأشخاص الذين يتخذون القرارات · ومن هنا كان اهتمامنا بالقيادة الادارية وأهميتها وخصائصها وانماطها وديناميكياتها ·

فالقادة هم الذين يقررون السياسات والخطط والبرامج ، ويسيرون عجلة التنفيذ بتفصيلاته وبمطالبه ومشكلاته · وسواء اتخذوا قرارات أو لم يتخذوا فهم يؤثرون فى عمل ومستقبل منظماتهم وفى مدى تحقيق أهدافها ، وفى نشاط العاملين بها وروحهم المعنوية ، وفى الملايين من المواطنين الذين يهمهم العمل الحكومى (١) ·

وعملية اتخاذ القرارات ليست بالمهمة السهلة لأنها عملية اختيار بين أفضل البدائل وأفضل السبل لتحقيق الهدف ، واختبار لمدى كفاية الرؤساء وقدرتهم على تحمل المسئولية والبت فى الأمور · وهى بالتأكيد تزداد أهمية وتعقيدا وتكون آثارها أعظم وقعا بزيادة حجم المنظمة وحساسية مهامها ، اى بضخامة أهدافها وبمدى اتصالها بالجمهور · وترتبط كفاية المنظمة بكفاية القرارات التى تتخذ فى مستوياتها المختلفة · فاتخاذ القرارات لا يقتصر على مستوى ادارى دون سواه اذ المفروض أنها عملية تمارس على جميع المستويات وتنتشر فى كل ارجاء المنظمة مثلما ينتشر العمل التنفيذى ، بل انهما عمليتان متكاملتان ومرتبطتان أشد الارتباط · وليس من شك فى أن اى نظرية للادارة لابد أن تتضمن أساسا للتنظيم الذى يضمن سلامة اتخاذ القرارات مثلما تتضمن الأسس الضرورية لانجاز الأعمال ·

**وغالبا ما ينظر الى اتخاذ القرارات على انها عملية فكرية من نتاج ذهن واحد · ولكن الواقع يؤكد أن اتخاذ القرارات فى اى هيئة او ادارة تقدمية هو عملية منظمة "Institutionalised" » · وأن اى قرار فى حقيقته ما هو الا الناتج النهائى لحصيلة مجهود متكامل من الآراء والأفكار والاتصالات والجدل والدراسة التى تمت فى مستويات مختلفة بالمنظمة بمعرفة افراد عديدين · ومن ثم ينظر الى القرارات التى تتخذ فى المنظمات على انها نتاج جماعى لا نتيجة فكر او رأى شخصى ·**

---

(١) فى الواقع أن عدم اتخاذ قرار بصدد موضوع أو مشكل معين يعد فى ذاته قرار سلبى · وفى بعض الاحيان نجد القادة والرؤساء يحسنون التصرف حينما يقررون عدم اتخاذ قرار · ولهذا السبب يلزم الا تتخذ قرارا بعدم اتخاذ قرار بطريقة عفوية ، وانما يجب أن نصل الى هذا عن دراسة واقتناع ·

2. John Pfiffner and Robert Presthus, Op. Cit., pp. 114-116.

ان القرار الهام كالنهر العظيم الذى يستمد مياهه من مصادر فرعية متعددة كلها تسهم فى خلق كيانه · والذى يحدث داخل المنظمة هو أن المستشارين والمتخصصين ممن يمتازون بالخبرة والمهارات الفنية ، والرؤساء التنفيذيين والاداريين عند كلمستوى ممن هم أكثر التصاقا بالعمليات والتنفيذ، يدرسون الموضوعات والمشكلات ويجرون البحوث والتجارب والمشاهدات ، ويجمعون المعلومات والحقائق ، ثم يعرضون وجهات النظر المختلفة والحلول البديلة ويناقشونها مع القيادة الادارية للوصول الى القرار· وهكذا تبدو عملية اتخاذ القرارات فى بعض صورها نابعة من أسفل ، وكأن التفكير فى القرار فى حقيقته يبدأ من أسفل الى أعلى ، ثم ينزل فى اتجاه عكسى بعد اتخاذه (١) ·

حقيقة الموقف اذن داخل المنظمة ـ وزارة كانت أم مؤسسة أم ادارة ـ تؤكد أن مثل هؤلاء المستشارين والرؤساء لهم دور كبير فى تقرير ما يمكن أن يقرره الرئيس الأعلى · ويزداد تأثيرهم وتقوى حجتهم كلما زادت المسائل فنية وتخصصا وتعقيدا · والطريقة التى يعرض بها هؤلاء العاملون من حول القادة الأمور والمشكلات لها عادة أثرها فى توجيه القرار الذى يتخذ وربما فى تحديده · وليس من شك فى أن احدى النتائج غير المباشرة للتقدم العلمى والميل الى التخصص فى مجتمعنا المعاصر هى الاتجاه الى اتخاذ القرارات عند مستوياتها المتخصصة ، أو بمعنى آخر الاتجاه نحو اللامركزية فى اتخاذ القرارات وتفويض هذه العملية الى الرؤساء المختصين عند كل مستوى مناسب ·

ومن ناحية أخرى يبدو الاتجاه واضحا نحو الالتجاء لتعاون العلماء والفنيين فى عملية اتخاذ القرارات المتصلة بنواح فنية أو تخصصية · ففى تخطيط المدن مثلا يعتمد البحث والرأى على جهود علماء الاجتماع وعلماء النفس الاجتماعى ، والأنثروبولوجى ، والاحصاء ، والتخطيط ، والمهندسون، ورجال المرور · وانه وان كان هذا الاتجاه يؤدى الى كثير من الجدل النظرى والفلسفى ، لارتباط كل عالم بمجال تخصصه ، فانه تطور حتمى تتطلبه ضرورة معالجة مشكلات المجتمع المعاصر على أسس علمية وفنية توضح للقيادة الادارية الرؤية وتساعدها على اتخاذ القرار السليم ·

---

(١) الحديث هنا ينصرف الى طريقة اتخاذ القرارات فى بيئة ديموقراطية · وهى فى نظرنا الطريقة المثلى كما سيبدو فى الصفحات التالية ·

ومع التسليم بأن تيارات الفكر والرأى من أسفل الى أعلى تؤثر فى عملية اتخاذ القرارات وتوجهها فى كثير من الظروف ، الا أن اتخاذ القرار يبقى مهمة الرئيس الادارى وليست مهمة المستشارين أو المتخصصين الذين يعملون الى جانبه ٠

فهؤلاء لا يعدون أن يكونوا أجهزة مساعدة أو استشارية ، للمنفذين والاداريين أن يستفيدوا بخبرتهم ويستعينوا برأيهم ، على الا يكون للنصيحة والرأى صفة الالزام ٠ ذلك لأن الرؤساء المنفذين والاداريين هم المسـئولون عن سير عمليـات التنفيذ وعن تحقيـق الأهداف ، ومن ثم يفتـرض فيهم اعطاء النظرة العامة الشاملة ورؤية الوجه الآخر للصورة ٠٠ هذا الوجه الذى يعكس عادة الجوانب السياسية وغير الموضوعية للمشكل ٠

**ترشيد عملية اتخاذ القرارات :**

ومن العناصر النظرية الهامة فى القرار هو ما يعبر عنـه بالرشـد "Rationality" ، ونعنى بالرشد أن يكون القرار معبرا عن أفضل البدائل التى تتوخى أفضل السبل لبلوغ الهدف الذى من أجلة اتخذ القرار ٠ ويبدو أن كلا من النظريتين السياسية الديموقراطية والاقتصادية الكلاسيكية قـد اهتمت بصورة الفرد كمخلوق رشيد فى تصرفاته ٠ فالنظريات السـياسية تفترض فى الفرد أساسا أن يكون مدركا حر الاختيار ، دقيقا فى تفضيله ، يستطيع خلال المناقشة والجدل والبحث أن يصل الى استنتاجات معقولة ٠ وتفترض النظرية الاقتصادية فى مجالها توافر الفرد الذى يتعقل فى الانفاق ويختار أفضل السلع التى يحتاج اليها باقل الأسعار ، ويستطيع التنبؤ فى المجـالات الاقتصادية ٠

على أن هذا الاصرار على افتراض الرشد فى تصرفات الفرد قـد تعرض لهجوم كثير من الكتاب فى مجال الادارة الذين يؤمنون تماما بأن هذا الاتجاه يتطلب وجود انسان لم يخلق بعد ٠ وفى مقدمة هؤلاء الأستاذ سيمون "Simon" ، الذى يقول ان ما يتطلع اليه الفرد فى الواقع هو الوصول الى قرارات « معقولة » وليست قرارات « رشيدة » ٠ فنحن عادة نتـأثر

بالقيم والاعتبارات المختلفة المتصلة بالقرارات التى نتخذها ، ومن ثم فان قراراتنا قد تبدو غير رشيدة "Irrational" الى حد ما (١) ٠

وينظر علماء الادارة الى الرشد فى القرارات الحكومية من زاوية خاصة ٠ وتعريفهم للقرارات الرشيدة فى الحكومة يختلف عن تعريف العلماء فى مجالات العلوم التطبيقية ٠ ذلك لاختلاف العناصر الأساسية التى تكون الرشد فى كلتا الحالتين ولارتباط الادارة فى الحكومة بالسياسة ارتباطا وثيقا ٠ ومن هنا كانت تصرفات المنفذين والاداريين فى بعض الأحيان غير مفهومة لدى الفريق الآخر ٠ ولعل فى مقدمة الأسباب التى تؤدى الى هذا اللبس أن المنفذين والاداريين يتأثرون فى عملية اتخاذ القرارات بعناصر غير موضوعية أكثر مما يفعل العلماء والخبراء والمتخصصون ٠ ذلك لأن الادارى بالضرورة لا يعمل فى فراغ ٠ ولكنه يعمل فى اطار البيئة الخارجية والبيئة الداخلية للمنظمة ، أى فى اطار تنظيم أهم مقوماته ومكوناته الدعامة البشرية ٠ والذين لهم دراية وعلم بالسلوك البشرى ومؤثراته واتجاهاته لدى الأفراد المختلفين يعلمون جيدا أنه لا يخضع لقاعدة معينة يمكن استنباطها أو اتباع أحكام ثابتة لها ٠ ومن هنا كان العمل فى المنظمات البشرية بصفة عامة يحتوى درجات من عدم الرشد ٠ ومحاولة ادارة تنظيم اجتماعى وفق معايير علمية وفنية محضة غير ممكن عمليا ، ولو أمكن فان نتائجه لن تكون طيبة ، لأننا بذلك نتجاهل الاعتبارات غير الرشيدة للسلوك البشرى (٢) ٠ فمما لا شك فيه أن أهداف الكفاية التى تتوخاها المنظمة غالبا ما تتحداها أو تنافسها الأهداف الشخصية للعاملين ، والوظائف الخفية للسلطة والأمن والبقاء وما اليها ، مما يجعل اتخاذ القرارات عملية فنية واجتماعية فى الوقت نفسه ٠ وهكذا يبدو التحول واضحا عن النظرية الكلاسيكية للرشد فى القرارات الادارية (٣) ٠

---

1. Herbel Simon : Administration Behavior, (New York, The Macmillan Co., 1957), Chap. III.

(٢) للمزيد من الاطلاع فى هذا المعنى أنظر ٠

Peter Blau: Bureaucracy in Modern Society, (New York, Random House, 1969).

3. William Gore : The Making of Decisions, (Glencoe : The Free Press. 1964), p. 21.

وتأييدا لما تقدم، جاءت نتائج الدراسة التى قام بها نيكولاس نيكولاديس · وقد تناولت تحليل ٣٣٢ قرارا اداريا فعليا ، بهدف تحديد السياسة القائمة والقرارات التى صدرت بصددها · فقد أكدت النتائج التى توصل اليها الباحث أن عملية اتخاذ القرارات الادارية لا تخضع لمفهوم متزمت للرشد · بمعنى انها لا تتقيد بقوانين منطقية ثابتة كتلك التى تحكم تصرفات الشخص الاقتصادى مثلا · ففى هذه العينة التى درسها كان القرار غير الرشيد ـ كما فى حالة ترقية ناظرة متزمتة فى تصرفاتها مع التلميذات والمدرسات الى وظيفة مفتشة لأبعادها عن الاشراف المباشر على الآخرين ـ هو فى ذاته القرار الرشيد (١) ·

ويلاحظ أنه فى خلال مراحل التغيير الاجتماعى الثورى تصعب عملية اتخاذ القرارات الرشيدة ، حيث يتطلب العمل الثورى السرعة والحسم · ويمكن اجمال العوامل التى تؤثر فى مدى رشد القرارات فى مجتمع متغير فيما يلى :

١ ـ صعوبة التنبؤ بالمستقبل ، وبما يمكن أن يكون عليه الموقف تماما فى نهاية كل مرحلة من مراحل التغيير ·

٢ ـ صعوبة التحكم فى عوامل التغيير · وفى مقدمتها التقدم العلمى والانفجار السكانى والمواد المالية والامكانات المادية ·

٣ ـ سرعة التغيير القاهرة لامكانات البشر وطاقاتهم وما ينجم عن ذلك من مشكلات الاسكان والاستهلاك والمواصلات والتعليم والصحة وغيرها ·

٤ ـ عدم وضوح فلسفة معينة تقود عملية اتخاذ القرارات ، والسماح بممارسة التجربة والخطأ كاحدى السمات الهامة للتغيير الثورى ·

وهكذا نجد القرارات الادارية تتأثر بعوامل غير موضوعية مثل السياسة وصراع القوى والمصالح المختلفة واتجاهات الجماهير والقيم والعادات والتقاليد · الى جانب تأثر من يتخذ القرار بالعوامل والمؤثرات التى تتدخل فى سلوكه وتصرفاته ، ومنها بيئته ونشأته وتعليمه ومستوى ذكائه وميوله وأفكاره ·· وما اليها ·

---

(١) للمزيد من الاطلاع فى هذا المعنى انظر ·

2. Nicolas Nicoladis: Policy Decisions and Organization Theory, (Los Angeles: University of Southern California, Publications, No. 11, 1960).

## خطة اتخاذ القرارات

**القرار متى اتخذ شأنه كالمقذوف النارى لا يمكن استرجاعه ، وانما يمكن مواجهة الموقف باتخاذ قرار جديد · ومن ثم فان الالتجاء الى خطة علمية عند اتخاذ القرارات أمر تفرضه الادارة السليمة ، ويتطلبه حرص القادة على تحقيق الأهداف بأعلى درجة من الكفاية ·**

والغرض من أى قرار هو مواجهة موقف معين ، أو القيام باجراء أو اجراءات بذاتها ، أو حل مشكل قائم · وفى كثير من الظروف يمكن تبين المواقف والمشكلات التى يتطلب اتخاذ قرارات بشأنها خلال عمليات الاتصال المستمرة داخل المنظمة ، أو من مراجعة أهدافها والغرض الذى أنشئت من أجله ·

ويلاحظ أن الأهداف قد تكون محددة فى الميثاق أو فى الدستور أو فى أهداف الحزب السياسى الحاكم ، أو فى برنامج رئيس الجمهورية أو فى برنامج الوزارة ، أو فى قرار انشاء المنظمة ·· أو ما الى ذلك ·

وتبدو أهمية عملية اتخاذ القرارات فى مجتمعنا بصفة خاصة خلال مرحلة الانطلاق التى هى احدى مراحل التغيير الشامل ـ لعدة أسباب فى مقدمتها :

١ ـ أنه فى المجتمع الاشتراكى تكون القرارات الهامة قرارات مركزية ويمتد أثرها تبعا لذلك الى قاعدة أكثر اتساعا وشمولا ( شكل ٩ ) ·

٢ ـ أن النجاح فى ادارة التنمية مرتبط بمدى النجاح فى اتخاذ القرارات السديدة المحققة لأهداف التنمية · وبمعنى آخر فان احتمالات النجاح فى تحقيق التنمية تتناسب تناسبا طرديا مع سلامة عملية اتخاذ القرارات ·

٣ ـ أن البرامج هى برامج « للعمل الايجابى » والاشتراكية تتطلب اجراءات بعيدة المدى ، وهذه الاجراءات تتوقف على :

( أ ) قرارات سليمة ·

(ب ) قرارات حازمة ·

(جـ) متابعة منتظمة لهذه القرارات .

(د) تحسين مستمر لعملية اتخاذ القرارات .

٤ ـ أنه فى خلال مرحلة التغيير الديناميكى التى نمر بها نسعى جادين لملاحقة أهداف متحركة غير مستقرة . وهـذا يتطلب أن تكون قراراتنا قابلة لمواجهة هذه الأهداف المتحركة . بمعنى أن تكون «قرارات مفتوحة» بحيث يمكن أن تنضج وتعدل وتطور فى أثناء عمليات التنفيذ ، وبحيث تكون مرنة عنـد التطبيق وفقا لامكانيات وظروف المستويات التنفيذية .

وبالاضافة الى ما تقدم يمكن القول أنه ما دامت عملية اتخاذ القرارات هى أهم عناصر العملية الادارية ، فان أى تطوير أو اصلاح للادارة يرتبط أساسا بمدى امكان الوصول الى اتخاذ أفضل القرارات الممكنة . ومن ثـم يصبح الاهتمام بتحسين عملية اتخاذ القرارات وترشيدها هو فى واقعـه اهتمام بتطوير وتنمية العملية الادارية . وهذا يدعونا لأن نتعرض للخطـة المناسبة التى يمكن أن تسير فيها عملية اتخاذ القرارات .

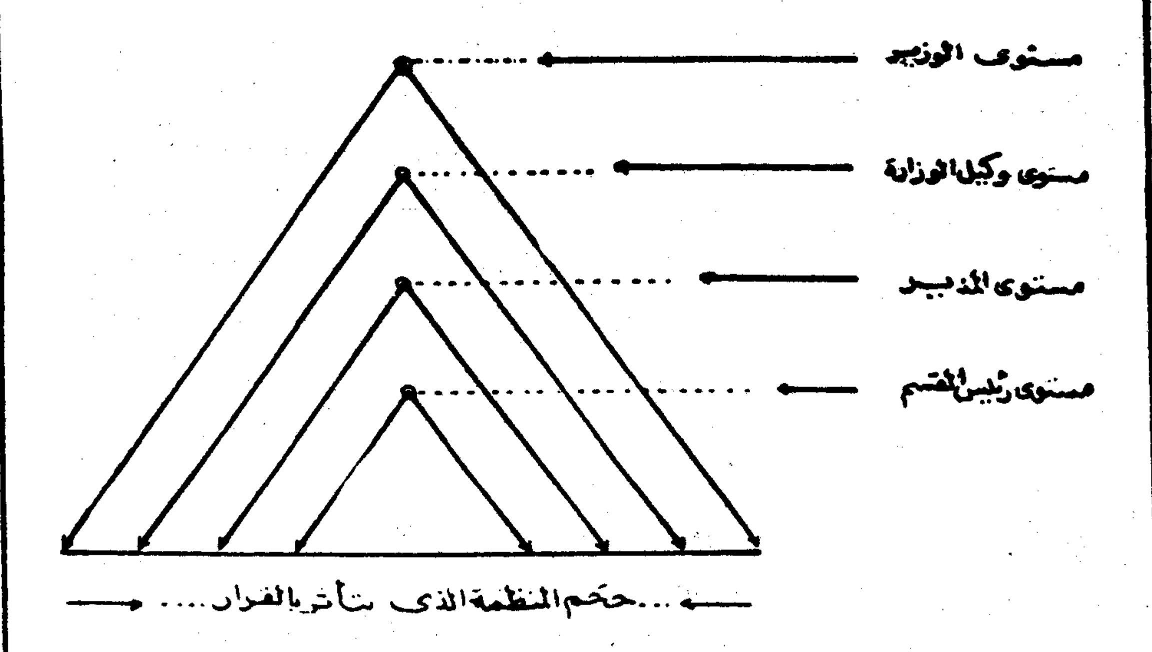
**أولا : تحديد المشكل :**

تبدأ عملية اتخاذ القرارات بتحديد المشكل ، الذى قد يكون محددا أصلا، ويجب التنبيه الى أن المشكلات تتغير فى طبيعتها وفى أولويتها من آن لآخر بفعل عوامل التغيير السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو الحضارى . اذ من العبث أن نسعى لحل مشكل لم يعد قائما ، أو نعطى أولوية لمشـــكل أصبح فى مرتبة أقل أهمية أو ثانوية . وعلى هذا الأساس فان تغيير طبيعة المشكل أو ظروفه يستتبع تغييرا فى السياسة التى ننتهجها لحله والقرارات التى تتخذها بصدده . كما أن المشكل الذى تحاول المنظمة اتخاذ قرار بصدده تتغير أبعاده نتيجة المعلومات الجديدة التى تصل الى مراكز اتخاذ القرار . وقد تظهر مشكلات فرعية أو جانبية تتطلب اتخـــاذ قرارات مكملة للقرار الأصلى .

ومن السهل تتبع التغيير والتفضيل الذى طرأ على المشكلات فى مجتمعنا الجديدة فى العمل ولسلطاته . وهذه السلطات يجب استعمالها بطريقـــة اقتصادية ليمكن جذب العاملين اليه والحصول على تأييدهم .

## إرتباط حجم المنظمة الذى يتأثر بالقـــرار

### بالمستوى الذى يتخـذ عنده




تمثل هذه الاهرامات حجم المنظمة الذى يتأثر بالقرار الذى يصدر عند مستويات تنظيمية مختلفة بالمنظمة. وواضح أن هذا الحجم يتناسب تناسبا طرديا مع هذه المستويات بما يجعل قرارات الوزير أكثر شمولا وبالتالى ابلغ أثرا فى حيـــاة وعـمل المنظـمة .

( شكل ٩ )

منذ قيام الثورة حتى الآن ، وخاصة التغيير فى أولويات الأهداف والمشكلات فى أعقاب النكسة ١٩٦٧ ، وبعد حرب أكتوبر ١٩٧٣ ٠

ومن الأمثلة أيضا فى هذا الصدد ما مرت به الهند ٠ فيلاحظ أن الهند حتى عام ١٩٦٢ كانت قد حددت مشكلتها الأولى على أنها مشكلة التنمية القومية ٠ وكانت تحاول السير بعجلة التنمية الاجتماعية والاقتصادية بأقصى سرعة ممكنة وبكل الامكانات ٠ على أنه فى النصف الأخير من ذلك العام وقعت الاشتباكات بينها وبين الصين ودخلت القوات الصينية الأراضى الهندية ٠ فأعادت الهند من فورها تقويم الموقف وحددت مشكلتها الأولى بمشكلة الدفاع والاستعداد الحربى وأصبحت مشكلة التنمية فى الدرجة الثانية من الأهمية ٠

وبالنسبة لأنواع المشكلات التى تعرض فانه يمكن تقسيم القرارات نوعين (١) ٠

١ _ القرارات التقليدية :

وهى تتعلق بالمشكلات العادية المتصلة باجراءات العمل اليومى وبتنفيذه والنشاط الجارى فى المنظمة ٠ ويمكن تقسيمها الى نوعين :

( أ ) قرارات روتنية : وهى تتعلق بالأمور والمشكلات البسيطة المتكررة كتلك المتعلقة بالحضور والانصراف والاهمال وتوزيع العمل ٠ وهذا النوع يمكن البت فيه على الفور نتيجة الخبرات والتجارب التى اكتسبها الرئيس والمعلومات التى لديه ٠ وهو لن يحتاج الى كثير من جهده وبحثه ، وانما يتم اتخاذ القرار عادة بطريقة فورية وتلقائية ٠ كما يحدث فى حالة طلب موظف

---

(١) توجد تقسيمات أخرى لانواع القرارات منها "Recuring Decisions" و "Non Recurring Decisions". للتمييز بين القرارات التى تتكرر مرة بعد مرة عن تلك التى تتخذ مرة واحدة ، أو فى فترات متباعدة أنظر :

William Gore: "Decision Making Research", Sidney Mailik and Edward Van Ness: Concepts and lessons in Administrative Behavior, (Englewood Cliffs, N.T.; Prentice-Hall, 1961), p. 52.

ويقسمها سيمون الى :

"Programmed Decisions" and "Nonprogrammed Decisions"

ويلاحظ أن القرارات فى الحالة الاولى تتخذ نتيجة للروتين الذى يسير عليه العمل ، وخاصة فى العمليات الكتابية وغير الفنية التى تتخذ فيها القرارات دون مجهود٠

اجازة طارئة لعذر قهرى أبداه ، فالذى يحدث أن الرئيس يبت فى الطلب من فوره · وبرغم بساطة مثل هذه القرارات الا أن لها اهميتها من حيث أن كل قرار اتخـــذ يعتبر سياسة يجب أن تتبع فى الحـــالات المماثلة · فلو أن الرئيس فى المثل السابق صرح للموظف بالانصراف من عمله للعذر الذى أبداه دون أن يحتسب اليوم أجازة ، فان مثل هذا القرار يعتبر سـياسة وضعها الرئيس يلزم اتباعها فى الحالات المماثلة ما دامت المتغيرات والعوامل الأخرى بقيت على ما هى عليـــه ·

( ب ) والنوع الثانى من القرارات التقليدية تتصف أيضا بأنها متكررة، وان كانت فى مستوى أعلى من سابقتها وأكثر فنية وتفصيلا · وهى تتعـلق بالمشكلات التى يوكل أمر مواجهتها الى الرؤســـاء الفنيين والمتخصصين الموزعين وفقا لمبدأ تقسم العمل الذى نادى به العلامة دور كايم · ففى عمل المنظمات اليومى نجد أن رئيس كل ادارة أو قسم يختص بتصريف الأمــور والمشكلات المتصلة بتقدم العمل وسير خطواته ويوليها اهتمامه وعنايته ، كما فى حالة تعطل آلة ، أو توزيع العمـــــل ، أو ما الى ذلك · ويبقى للمديرين والرؤساء فى المستويات الاشرافية العليا أن يوجهوا العمل فى المنطقة وينسقوا بين مختلف الادارات والأقسام ، وأن يهتموا بتدريب الرؤساء المباشرين ورفع كفايتهم لكى يحسنوا اتخاذ القرارات ، وأن يتصرفوا فى المشكلات التى على مستواهم ·

٢ ـ القرارات غير التقليدية أو الحيوية :

وهى التى تتعلق أساسا : بالتخطيط ورسم سياسة العمل والمشـــكلات التى تعترض الخطط · وهنا أيضا يعرض لنا نوعان من المواقف :

( أ ) النوع الأول : ويشمل مشكلات حيوية تحتاج فى حلها الى التفاهم والمناقشة وتبادل الرأى على نطاق واسع · وفى مواجهة هذا النوع يبادر المدير أو الرئيس الأعلى بدعوة وكلائه ومساعديه ومستشاريه الى اجتماع يعقد لدراسة المشكل ويطرح الموضوع للبحث ويعرض أبعاده المختلفة· ويسهم المجتمعون بآرائهم ومقترحاتهم وخبراتهم المكتســـبة فى البحث والدراسة ، وتناقش المعلومات والآراء والأساليب والامكانات المتاحة · وهنا تلزم اتاحة الفرصة لاشراك جميع الأطراف المعنية فى المؤتمر ، ومراعاة القواعد السليمة

فى عقده وادارته بحيث نحصل على أكبر قسط من اسهام جميع المشتركين فى تقديم المعلومات المتكاملة والدراسة الشاملة لجوانب المشكل ، وفى التعليق والنصح والتعبير عن الرأى • ومن واجب الرئيس أن يتجنب فرض رأى من جانبه على المجموعة ، وأن يعتبر نفسه مجرد فرد فيها ، وأن يعطى الأعضاء حرية تامة فى المناقشة ، مع توضيح نقط القوة والضعف فى كل اقتراح فى ضوء الأهداف التى يتوخاها القرار • وعلى الجميع أن يلتزموا بعد ذلك تنفيذ ما توصلوا اليه من قرارات •

وهذه هى الطريقة الديموقراطية فى اتخاذ القرارات وهى من الدعائم الهامة للادارة الحسنة • ذلك لأنها ترعى ـ ضمن ما تؤدى اليه من مزايا ـ الاعتبارات الانسانية التى يجب أن تتوافر فى جو المنظمة لتجعله بقدر الامكان جوا صحيا خاليا من القلق والتوتر ، والتى تؤدى الى تماسك المنظمة والى تفهم عميق للاهداف والسياسة واسهام فعـــال فى تنفيـــذها • فالمشاركة الديموقراطية فى اتخاذ القرارات التى تمس أمور العمل الحيوية ومشاكله طريقة فعالة للحصول على رضاء العاملين وقبولهم للقيادة وكبح نزعاتهم المعارضــة أو التخفيف من حدتها •

( ب ) والنوع الثانى من القرارات غير التقليدية يتصل بمشكلات ذات أبعاد متعددة على جانب كبير من العمق والتعقيد • مثل هذه المشكلات لايمكن مواجهتها بقرار فورى ، أو بمجرد عقد اجتماع لمناقشتها ودراستها • وانما تتطلب البحث المتعمق والدراسة المتئدة المستفيضة المتخصصة التى تتناول جميع الفروض والاحتمالات وتناقشها • وغالبا ما تكون هذه المشكلات على مستوى قومى وتتصل بتحديد الأهداف وتخطيط السياسة العامة للدولة ، مثل موضوعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتنظيم الأسرة والتعمير وانشاء المدن الجديدة •

وفى مواجهة هذا النوع من المشكلات لا يستأثر أحد بالرأى ، وانمـــا تسخر جميع التخصصات والامكانات ، ويستعان بدراسات علماء الاجتمـــاع أو الاحصاء والاقتصاد والنفس ، وبالمخططين ورجال السياسة والدين وغيرهم كمـــا تســـتخدم الآلات التى تختزن المعلومات وتنظم استخدامها وتقـدمها عند الطلب للاستفادة بها • وهكذا تكون عملية اتخاذ القرار عملية علمية تجعلنا فى مركز يســـمح لنا باستخدام واســـتغلال البيانات والمعلومات

والدراسات المتكاملة أفضل استغلال للوصول الى أفضل القرارات · على أنه تجدر ملاحظة أن استخدام الآلات الالكترونية يقتصر على تنظيم المعلومات المختزنة واسترجاعها بسهولة · فالآلات فى حد ذاتها لا تفكر وانما تسترجع ما اختزن فيها وتفعل ما تؤمر به · وفرق بينها وبين الانسان الذى يفكر ويختار قبل أن يتصرف ·

## ثانيا ـ الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة :

المعلومات هى مادة العمل الادارى · فاذا كان الطبيب يعمل بالسماعة، والنجار بالخشب ، فان مادة الادارى فى العمل هى البيانات والمعلومات التى تتوافر لديه · وعلى مدى سلامة هذه المادة وتنظيمها يتوقف النجاح فى الادارة كما يتوقف مستوى القرارات التى تتخذ (١) ·

وفى مقدمة المشكلات التى تصادف عملية اتخاذ القرارات مدى توافر وتكامل الاحصاءات والبيانات الضرورية ، ومدى دقتها وسلامتها ، ومدى تنظيمها بحيث يمكن استخدامها والاستفادة منها · ولذا يلزم تحديد البيانات والاحصاءات المطلوبة وتعريفها بدقة ·

والبحث عن البيانات والمعلومات يصادف عادة عقبات كثيرة ، وقد يكشف عن مدى قصور أجهزة الاحصاء والأجهزة التنفيذية فى اعداد البيانات الضرورية وتنظيمها ومراجعتها · وقد يسلمنا البحث ـ كما يحدث أحيانا ـ الى مجموعة من البيانات المتضاربة أو الناقصة أو المتحيزة · وقد نصادف أيضا مواقف يمتنع فيها المختصون عن اعطاء البيانات وينكرون وجودها عن شعور خاطىء يتملكها ، أو ضنا منهم بأسرار المهنة ، أو رغبة فى التظاهر بالأهمية، أو خوفا من النتائج غير السارة التى قد تعكسها بعض البيانات ، أو بفعل الضغوط النفسية والاجتماعية· ولذلك فقد يكون من الضرورى عند هذه الخطوة أن تبدأ الادارة باعداد وجمع البيانات التى تهم الدراسة ، أو تكليف جهاز خاص بهذه المهمة · والتجاؤنا الى مثل هذا الاجراء يتوقف فى كل حالة من

---

(١) هناك فرق بين البيانات والمعلومات : فالبيانات "Data" تشمل الاحصاءات والحقائق التى لا يتدخل فيها الفرد · أما المعلومات "Information" فهى ترجمة وتحليل البيانات ويتدخل فيها رأى الفرد ، وهى أقل موضوعية من الأولى·

الحالات على مدى أهمية المشكل ومدى اعتماد القرارات التى تتخذ على مثل هذه البيانات .

ومن المؤكد أن مدى سلامة القرارات ورشدها يرتبط ارتباطا وثيقا بمدى دقة وسلامة نظام الاتصالات وقنواتها التى تحمل البيانات والمعلومات لمراكز اتخاذ القرارات . والملاحظ انه كلما ضاقت المسافة بين مركز المعلومات وبين متخذ القرار زادت فاعلية عملية اتخاذ القرار وزاد رشدها . ولسنا بذلك نفترض أن كل المعلومات التى تبنى عليها القرارات تصل خلال قنوات الاتصال الرسمية . ففى بعض الأحيان يكون للاتصالات غير الرسمية اثرها الفعال فى اتخاذ قرار معين . على أن هذا هو الاستثناء وليس هو نمط العمل السائد فى حياة المنظمة العادية .

ويجب الا ينصرف الذهن الى أن البيانات التى تصدرها الأجهزة المختصة بالاحصاء أو التعبئة والاحصاء هى بيانات دقيقة سليمة على اطلاقها ذلك لأن مهمة هذه الأجهزة هى جمع الاحصاءات وتنظيم استخدامها . وسلامة البيانات والمعلومات المتاحة تتوقف على المصادر التى أعدتها أصلا وعلى كمية الجهد والوقت والمال الذى أنفق فى جمعها وإعدادها ودراستها . فاذا كانت البيانات التى تصل الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء من الأجهزة المعنية غير دقيقة فانها تصدر عن أجهزة الاحصاء بما فيها من عيوب .

وتبرز أهمية البيانات والمعلومات المتصلة بالنواحى السلوكية والاجتماعية - مثل القيم والعادات والتقاليد - كجزء هام جدا من الحقائق التى تجمع عن المشكل . وتوجد تجارب أجهد فيها المخططون والمهندسون والفنيون أنفسهم ، وأعدوا الدراسات المستفيضة لمشروعات هامة ، فلما نفذت هذه المشروعات أخفقت فى بعض نواحيها لأنها لم تأخذ فى اعتبارها القيم والعادات وأنماط السلوك الاجتماعية التى تحكم سلوك المنتفعين من هذه المشروعات . من ذلك مثلا القرى النموذجية التى لم يقبل عليها الفلاحون . لأن من خططوها ونفذوها أغفلوا حساب بعض أنماط الحياة الريفية فأصبحت هذه القرى من وجهة نظر ساكنيها غير نموذجية بالمرة . ومن ذلك أيضا أن القرار بانشاء مراكز أو وحدات لتنظيم النسل لا يعنى أن النساء سوف تقبل على استعمال حبوب منع الحمل ما دامت النواحى الاجتماعية والحضارية فى المشكل لم تأخذ حقها من الدراسة والبحث .

ولما كانت العادات والتقاليد وأنماط السلوك الاجتماعى تختلف من جماعة الى جماعة ومن بيئة الى أخرى ، فان بعض القرارات التى تعتبر منطقية ورشيدة فى محيط أو بيئة معينة قد لا ينظر اليها كذلك فى محيط أو بيئة أخرى مختلفة ، من ذلك مثلا أن ذبح البقر فى مصر يعتبر اثما فى الهند ٠

## ثالثا _ دراسة الاحصاءات والبيانات :

الاحصاءات والبيانات الضرورية وحدها لا تكفى ٠ اذ يلزم أن تكون معبرة بالصورة التى تمكن من الاستفادة بها ، مع ترتيبها فى علاقات مفيدة تمكن من تحليل هذه البيانات وعمل المقارنات واستخلاص النتائج ٠ واذا كان نقص البيانات مشكلة فان تضخم البيانات وزيادتها على القدر المناسب قد يسبب بعض المتاعب ٠ لذلك يلزم استبعاد البيانات غير الضرورية أو الكمالية، وتصفية المتاح منها من البيانات غير الدقيقة ، والحذر من البيانات المتحيزة واستبعاد ما يكتشف منها ٠

ومن دراسة البيانات والاحصاءات وتحليلها تتكون صورة المشكل ٠ وبذلك يمكن تصحيح الفكرة القائمة أو تأكيدها ، وادراك أبعاده الحقيقية والاطار الذى يحتويه ٠ ومن ثم تعزز الآراء والأفكار المبدئية عن المشكل ، ونصبح فى موقف يمكن من اتخاذ القرار ٠

وهكذا يتضح أن منهج اتخاذ القرار لا يكون جليا تماما منذ البداية ٠ هذا المنهج قد يتغير ويتحدد مع زيادة البيانات والمعلومات والتقدم فى الدراسة والمرور فى المراحل الأخرى لاتخاذ القرار ٠

## رابعا _ اتخاذ القرار :

### ١ _ البدائل :

( أ ) ان هذه المحاورة الذهنية التى يمر بها الادارى توصله اما الى ضرورة اتخاذ اجراء معين قبل المشكل . أو طرحه جانبا ، أو ارجائه ، ويلاحظ هنا أنه فى عدد من الحالات يحدث أن يكون عدم اتخاذ قرار هو القرار

المناسب . فاذا كانت الحلول البديلة المقترحة لا توصل الى قرار « بنعم » أو « لا » فالأمر يحتاج الى مزيد من الدراسة والبحث .

على أنه اذا كانت ثمة ضرورة لاتخاذ قرار ، فان الدراسة المتعمقة للبدائل المختلفة تصبح خطوة أساسية للعمل . وعلى الرغم من أن المصلحة الذاتية والاتجاهات والخبرات الشخصية تؤثر فى هذه العملية ، الا انه يلزم تجنب التحيز للأفكار والنوايا السابقة بقدر الامكان ، وأن تتم دراسة القرار الذى ستتخذه فى اطار التنظيم القائم كله وما يتصل به أو يؤثر فيه بالداخل والخارج ، مع التأكيد على الأهداف المتوخاة والنتائج المرجوة من القرار .

ونذكر فى هذا الصدد أن وزارة التخطيط تعد عادة عدة نماذج للخطة. كل منها يحدد أهدافه ووسائله وامكاناته وطرق تنفيـــذه وتمويله ومزاياه وعيوبه المتوقعة . وهذه النماذج تعرض على القيادة السياسية ، وتناقش وتدرس ، ثم يختار من بينها النموذج الأفضل الذى يحقق الأهداف المأمولة بأكثر السبل كفاية وفاعلية فى ظل الظروف القائمة والامكانات المتاحة .

(ب) وهكذا نجد أنه بعد ايجاد الحلول البديلة للمشكل ، وحصر المزايا والعيوب المرتبطة بكل منها . تلزم دراســـــة كل من هذه الحلول فى ضـــوء مزاياه وعيوبه المتوقعة وتقويمه . وقد لا تسمح الظروف أحيانا بعمل الدراسة المتئدة المتعمقة الضرورية ، حيث تدعو الضرورة الى اتخاذ قرار عاجل أو فورى ، وهو ما يسمى بالقرار تحت الضغط .

وفى هذه الحالة تتوخى عملية اتخاذ القرار أحسن الممكن فى ظل الظروف والمؤثرات والمتغيرات المسيطرة على الموقف . ويمكن تصـــوير حال متخذ القرار هنا بموقف لاعب الكرة الذى يقذفها لحظة وصولها لقدمه على أفضل صورة ممكنة تحت ضغط حرارة المباراة والمنافسة والسرعة المطلوبة والحماس والاندفاع . وربما لو أتيحت له الكرة نفسها فى فرصة أنسب ـ كما فى حالة المران ـ لتخير قذفها بطريقة أفضل .

(ج) فاذا تمت عملية تقويم البدائل المختلفة يصبح اختيار البديل الأمثل هو جوهر القرار ( شكل ١٠ ) .

# مراحل إتخاذ القرار

| المرحلة الأولى تحديد المشكل | المرحلة الثانية جمع البيانات والمعلومات | المرحلة الثالثة تحديد الحلول البديلة | المرحلة الرابعة بحث المزايا والعيوب (التقييم) | المرحلة الخامسة اختيار البديل الأمثل (القرار) |
|---|---|---|---|---|
| المشكل ← | اعتقادات بيانات معلومات استشارات بحوث دراسات | حل بديل ١ / حل بديل ٢ / حل بديل ٣ | + + − / + + + + / + + + + + − | ✓ |

ترمز إلى المزايا

العيوب

البديل الأمثل

● الغرض من هذا الشكل تنشيط الفكرة . وعلى القائد الإداري أن يقيم كل ميزة وكل عيب في كل حالة .

( شكل ١٠ )

ويلاحظ أن عملية الاختيار هذه عادة ما تتأثر - الى جانب العوامل الموضوعية - بقيم الشخص أو عاداته وخبراته السابقة والضغوط الداخلية والخارجية التى تمارس عليه ، والمعلومات الشخصية واتجاهات الرأى العام بصدد المشكل . وهذا يجعل التقويم النهائى للقرار عملية شاقة . على أن هناك بعض الاعتبارات التى يمكن الاسترشاد بها فى اختيار البديل الأمثل، منهـــــا :

(أ) عدد المزايا بالنسبة للمساوىء أو قياس الفائدة المرجوة بالنسبة للمخاطر .

(ب) مدى الكفاية التى يحققها البديل من حيث الاقتصـاد والسرعة والاتقان .

(ج) امكان تنفيذ القرار كاملا .

فحينما تكون حصة النقد الأجنبى مثلا محدودة ، وفى الوقت نفســه تعرض عدة مشروعات من وزارات أو ادارات مختلفة ، تصبح عملية اختيار البديل الأمثل ضرورية جدا لاتخاذ القرار المناسب وربما يكون الفيصل عند المفاضلة مدى ارتباط المشروع بمصلحة قومية ، أو مدى اســهامه فى حل مشكلة معاصرة تهم الرأى العام ، أو فى تحقيق أهداف خطة التنمية، أو مقدار الدفع السياسى الذى يساند المشروع الى جانب كمية المبلغ المطلوب ونوع العملة الصعبة وامكان توزيعها على أكثر من مشروع ، أو كل أو بعض هذه العوامل .

٢ - الاعتبارات السياسية :

اتصال الادارة العامة بالسياسة وبالأهداف العامة للدولة أمر مسلم به ومن ثم يلزم أن يتوخى الاداريون فى جميع القرارات التى يتخذونها أن تتمشى سياسة التنفيذ مع السياسة العامة .

ومعظم القرارات الادارية لها جانبها السياسى ما دامت تمس مصالح الجماهير كلها أو بعضها ، وما دامت تتصل باتجاهات النظام القائم أو أهدافه

أو بمدى كفايته وحرصه على مصالح الشعب · وهكذا نجد أن القـــرارات لا تتخذ فى فراغ ولا فى عزلة ، وانما فى اطار المصلحة العامة والسياســة العامة والأهداف القومية ·

٣ ـ الحذر من ديكتاتورية الخبراء :

ان الاسترشاد بعلم ورأى المستشارين والخبراء فى الميادين الاجتماعية والاقتصادية والنفسية والهندسية والطبية والقانونية وما اليهـــا ، ضرورة لازمة فى عملية اتخاذ القرارات · على أنه فى هذه الحالة يلزم الحذر مما نسميه بديكتاتورية الخبراء · وذلك حينما يحاول الخبير فرض رأيه العلمى المحض فى مجال يكون فيه للسياسة والقيم والعادات والتقاليد اعتبارها الهام فمهمة المستشارين والخبراء هى تقديم المشورة والنصح لا فرضهمـــا · وللمنفذين والاداريين حرية الاستفادة بخبرتهم ورأيهم وليس عليهم ضرورة استخدام كل ما يقدم اليهم ·

والمستشـــارون والخبراء يتهمون المنفذين والاداريين عادة بالجهل والاستبداد بالرأى · والأخيرون يصفون المستشـارين والخبراء بالتعصب لآرائهم وتخصصاتهم وبضيق الأفق · ويلاحظ بصفة عامة أنه فى فترات الثورات والتغيير الراديكالى حيث تكون المشكلات حســـاسة وعاجلة يقل الاعتماد على رأى المستشارين والفنيين والخبراء ، بينما يزداد هذا الاعتماد بوصول الثورة والتغيير الى مرحلة الاســـتقرار · ويلاحظ أيضا أن هذا الاعتماد يقل كلما كان المشكل ذا طبيعة سياسية حيث ترجح كفة المنفـــذين والاداريين فى حله ، ويزداد بزيادة فنية أو تكنولوجية المشكل ·

هذه الحقائق تدعونا دائما أن نتطلب من المستشارين والخبراء تقديم أكثر من رأى أو اقتراح للمفاضلة بينها عند اتخاذ القرار المناسب · وتدعونا أيضا الى الحذر عند استعمال الخبرة أو الاستشارة الأجنبية التى قد لا تدرك جوانب المشكل السياسية والاجتماعية · والخطة الحكيمة فى الاســـتفادة بهؤلاء الاجانب تستلزم أن يقدموا استشاراتهم أو توصياتهم الى فريق آخر من الخبراء والمستشارين الوطنيين لا الى القادة السياسيين مباشرة · وتكون مهمة هذا الفريق الأخير معاودة فحص الدراسات التى تقدم بهـــا الأجانب

ومواءمتها بما يتفق مع أحوال وطبيعة المجتمع والظروف والعوامل السياسية والاقتصادية والحضارية المتدخلة فى الموقف ٠

٤ ـ تبادل الرأى مع من يتصل بهم القرار :

وفى سبيل الوصول الى القرار الأفضل يكون من الحكمة تبادل الرأى ودراسة المشكل مع الهيئات والجماعات الأخرى والجماهير التى يعنيها القرار أو يمس مصالحها من قريب أو بعيد ٠ فمثل هذه الشورى يمكن أن تفيد فى جعل القرار مستوفيا لأغراضه ، متوخيا شتى الاعتبارات ، مستكملا للصورة التى تحقق له التنفيذ الفعال ٠ واهمال هذا الاجراء قد يعرقل تنفيذ القرار ، وقد يؤدى به الى حتفه حينما تصبح الجماهير أو الهيئات والجماعات قوى ضاغطة او مقاومة أو تصبح مصدرا للمتاعب (١) ٠

ومن الأمثلة الناجحة فى هذا الصدد ما لجأ اليه مدير أمن القاهرة حينما دعا مديرى دور السينما والمسرح بالعاصمة للاجتماع به عند بحثه طرق الرقابة التى يمكن فرضها على العابثين بالآداب العامة وبشعور الجمهور من رواد هذه الملاهى ٠ وكذلك الاجراء الذى لجأ اليه نائب مدير أمن الاسكندرية حينما عقد اجتماعا حضره الباعة الجائلون بالمدينة للوقوف على رأيهم قبل اتخاذ قرار يمنعهم من مزاحمة وسط المدينة وتحويل نشاطهم الى الشوارع الجانبية ٠ ففى هذين المثلين استكملت جهة الادارة مقومات عملية اتخاذ القرار بما هيأ له التنفيذ الفعال وأدى الى مساهمة الأطراف المعنية فى تنفيذه وتحقيق القرار لهدفه ٠

وفى مثال آخر من هولاندا ، كان هناك تشريع معين يحدد عدد افراد طاقم البواخر بما لا يقل عن ٦٠ عاملا فى ناقلات البترول ٠ وقد رئى فى عام ١٩٦٠ أن هذا العدد مبالغ فيه ، وأن كفاية الادارة تتطلب تخفيضه بعد أن أدركت شركات الملاحة الخسائر المترتبة على وجود فائض عمالة ببعض الناقلات ٠ على أن هذه الشركات لم تستطع أن تتخذ قرارا فى هذا الشأن

---

(١) قد توجد بعض الاعتبارات والظروف التى تستوجب سرية بعض القرارات ، ومن ثم لا يؤخذ رأى الآخرين فيها قبل اتخاذها ٠ ومع ندرة هذه الحالات فانه من الضرورى بعد صدور القرار تبريره بالنسبة لمن يعنيهم الأمر ٠

لأن هذا الحد الأدنى محدد بقانون ، ونقابات العمال تعارض بشدة أى وفر فى العمال • فتقدمت الشركات للحكومة جدية الرغبة فى تخفيض العمالة • فسمحت الحكومة باجراء تجربة لمدة سنة يخفض فيها عدد العاملين على احدى الناقلات ثم تدرس النتائج بعد ذلك ، فاذا نجحت التجربة عدل القانون • وقد نفذت التجربة باشتراك العاملين فى الناقلة من كل المستويات بحيث تمثل جميع الفئات العاملة بها ، وطلب الى هذه المجموعة أن تدرس الموقف وتحاول أن تحل المشكلة بنفسها على أن تكون القرارات التى تتخذ فى هذا الصدد بالاجماع • وفى الامور التى تختلف فيها كل وجهات النظر يكون الرأى الأخير لقبطان الناقلة باعتباره المسئول الأول عن العمل • وقد جاءت هذه التجربة بنتائج طيبة ظهر أثرها على العلاقات بين العاملين وفى الوصول الى الهدف بتخفيض العدد مع حد الى ... عاملا على الناقلة ، بما يؤيد وجود فائض كان يؤثر فى اقتصاديات المشروع ، ومن هنا بدأ العاملون يفكرون تفكيرا من نوع جديد يتجه الى تحسين طرق أداء العمل بما يجعله متقنا واقتصاديا •

وفى ظروف المسئولية الجماعية تبدو عملية اتخاذ القرارات بطريقة ديموقراطية بالضرورة لازمة لتوحيد الفكر ولتنمية الشعور بالمسئولية القومية والاجتماعية واشراك القاعدة مع القيادة فى تحمل مسئولية العمل والانتاج •

التوقيت المناسب

توجد عدة اعتبارات يجب حسابها عند اتخاذ القرار وعند صدوره • فى مقدمتها اختيار التوقيت المناسب ، بمعنى انتهاز الفرصة المناسبة التى يكون فيها للقرار أفضل الأثر وأعظم النتائج من حيث تحقيقه لأهدافه • ويلزم أن نؤمن بأن الفرصة تكون مناسبة طالما انتهزت والا تفقد صفتها كفرصة ، وأن بعض القرارات التى تصدر فى مناسبات معينة قد تبدو غريبة أو غير ذات موضوع فى زمن آخر •

ان التوقيت المناسب يعتمد على القدرة السليمة على استقراء الحوادث والتنبؤ بالمستقبل • كما يأخذ فى اعتباره الأحداث الدولية والأحداث الداخلية ، والظروف التى تمر بها المنظمة والمناسبات الخاصة وارتباط القرار بقرارات أخرى وما الى ذلك •

ومن القرارات التى أحسن توقيتها قرارات الرئيس جمال عبد الناصر بتأميم قناة السويس ، وبالانسحاب من سيناء فى عام ١٩٥٦ ، وبايقاف العمليات الحربية مع سوريا عقب انفصالها من الجمهورية العربية المتحدة فى عام ١٩٦١ . وكذلك قرار الرئيس أنور السادات ببدء الحرب فى الساعة الثانية مساء السبت ٦ أكتوبر ١٩٧٣ . ويلاحظ أن اختيار التوقيت المناسب لهذه القرارات كان له أكبر الأثر فى تحقيقها لأهدافها ، وفى رد الفعل الممتاز الذى أحدثته .

**خامسا : متابعة القرار وتقويمه :**

يصدر القرار بعد اتخاذه وتصبح عملية نقله الى الأشخاص المعنيين والوحدات المختصة مرتبطة بمدى فاعلية نظام الاتصالات القائم فى المنظمة وبمدى كفاية هذا النظام . والواقع أن صلاحية نظام الاتصالات عنصر هام وحيوى فى عملية اتخاذ القرارات ونقلها . ذلك لأن المعلومات والحقائق الأساسية التى يبنى عليها القرار تنقل الى من يتخذونه خلال قنوات الاتصال الموجودة فى التنظيم . وبقدر وضوح هذه القنوات وجودة توصيلها ، وأمانة الأشخاص الموجودين فى مراكزها الاستراتيجية ودقتهم وسرعتهم فى نقل المعلومات يتوقف مستوى القرارات التى تتخذ ويتوقف مصيرها بعد اتخاذها .

ويرتبط أيضا بكفاية نظام الاتصالات مدى صلاحيته لنقل الصورة التى يحدثها القرار بعد صدوره والآثار المترتبة عليه . بمعنى تغذية الادارة بصورة مستمرة بالمعلومات التى توضح لها آثار تصرفاتها ونتائجها . وعملية **استرجاع المعلومات "Feed Back" ، هى الطريقة التى نحصل بها على المعلومات المرتدة التى تفيد فى متابعة وتقويم تصرفاتنا ، وهى بذلك طريقة للتعلم وتغيير السلوك** . ومن المعلومات والنتائج التى تصلنا خلال عملية استرجاع المعلومات يمكن النظر فى مدى امكان استمرار القرار ، أو اعادة النظر فيه ، أو تعديله أو فرض التزامات معينة فى التنفيذ . أو ما الى ذلك .

ومن الضرورى عند اتخاذ قرار جديد اعداد وتهيئة البيئة الخارجية والبيئة الداخلية بالمنظمة لصدور هذا القرار . وهذا يستلزم فى بعض الأحيان الاستفادة بوسائل الاعلام فى توعية الجمهور وتعليمه عن القرار الذى نحن

بصدده . والوقوف الى آراء الناس واتجاهاتهم فى هذا الشـــأن . كما يستلزم أيضا تهيئة جو العمل الداخلى لتقبل القرار الجديد وتنفيذه . وقد يتطلب هذا اعلان القرار فى مؤتمر ، وابداء الأسباب التى دعت لاتخاذه ، والغاية المنشودة منه ، وحث الهمم لتنفيذه .

وفى بعض الأحيان نجد أن القرارات الجديدة تستلزم تعيين موظفين جدد وانشاء أقسام وادارات وتجهيزها وادارتها . أو تستلزم تدريب الموظفين الحاليين على المهام والأعمال الجديدة التى يتصل بها القـــرار ، أو اعادة النظر فى الوسائل والطرق المستخدمة ، أو تغيير القادة والرؤساء .. أو ما الى ذلك . وهذه كلها مشكلات جديدة تفرض نفسها على جهة الادارة .

ولا تنتهى مهمة اتخاذ القرار بصدوره . فالقرار لا تتحقق فاعليتـــه الا عن طريق عملية المتابعة المستمرة لتنفيذه . بذلك تتأكد الادارة مما اذا كان القرار سليما ومحققا لهدفه . فبعض القرارات قد تنقصها نواح قانونية أو فنية أو مالية يكشف عنها التنفيذ مما يستدعى مراجعتها أو تعديلها . وهذه يجب أن تتم بالاشتراك مع من أتخذ القرار أصلا حتى لا تتغير طبيعة البرامج أو الخطة أو تمسخ . وعملية المتابعة هذه يجب أن تتم من الداخل والخارج لتتحقق بصورة مثلى . ويمكن للادارة أن تختار طريقة المتابعـة المناسبة عن طريق الأجهزة المتاحة لديها والرؤساء العاملين بالمنظمة والفنيين والاستشاريين ، وعن طريق الوقوف على اتجاهات الرأى العام ، ونتـــائج البحوث والدراسات .. وما الى ذلك .

وأخيرا نقول ان القرارات تصدر فى محيط معين وفى بيئة بذاتهـــا وتحت ظروف وعوامل ومتغيرات مختلفة . لذلك قد يكون من الخطأ محاولة تقويم بعض القرارات والحكم عليها من خارج المنظمة أو البيئة التى تحتويها، وبدون الادراك التام لجميع الاعتبـــارات الداخلية والخارجيـــة ، والالمام بالمعلومات والحقائق المتصلة بموضوع القرار ، والوقوف على التيـــارات والقوى الضاغطة والاتجاهات والمصـــالح المختلفة المؤثرة . واكتمال هذه الصورة عامل أساسى للتقويم الموضوعى لأى قرار يتخذ .

# الفصل الخامس

# الاتصالات

يعيش الانسان فى جماعات ، والجماعات تتحرك وتسير وتتطور وتنمو. تحركها فى كل ذلك عوامل متعددة متداخلة ، وتربطها ببعضها شبكة دقيقة مترابطة من العلاقات . هذه العلاقات والصلات تأخذ صورتها فى شكل أفعال وأقوال واتصالات تؤثر فى الجماعة وتتأثر بها .

وأى منظمة ما هى ، أساسا ، الا جماعة من البشر تجمعهم تنظيمات وأهداف وتحكمهم قواعد وقوانين . وهم اذ يتحركون لتحقيق هذه الأهداف داخل اطار من القواعد فانهم يرتبطون ويتخاطبون ويتبادلون المعلومات والبيانات كما يتبادلون المشاعر والأحاسيس . ومن هنا لا يمكن تصور تنظيم دون الاتصالات التى تتم بداخله .

والاتصالات أنواع ، فهناك الاتصالات النفسية والروحية التى تؤثر

فيها اعتبارات عدة تعطى المنظمة مناخا معينا وأسلوبا خاصا : وهنـــاك الاتصالات الادارية ، وتعنى عملية نقل وتبادل المعلومات والبيانات المختلفة بالمنظمة وخارجها · وهناك المعنى الضيق للاتصالات ، وهو أول ما يتبادر للذهن عادة من معان ، ويقصد به الاتصالات بمعناها المادى أى وســائل الاتصال المادية كالتليفون والتلغراف والبريد ·

والواقع أن هذه المعانى كلها مرتبطة ، فالاتصالات وأساليب تبــادل المعلومات تؤثر تأثيرا بالغا فى الاتصالات النفسية والروحية ، وهذه تؤثر فى مناخ المنظمة لارتباطها بمسائل الروح المعنوية والحوافز والعـــلاقات العامة ، ثم هى تتأثر بهذا المناخ لتعود مرة أخرى فتؤثر فيه · كما أن البيانات ووسائل الاتصال المختلفة ومن بينها وسائل الاتصال بمعناها المادى تستعمل فى نقل وتوصيل المعلومات بالمنظمة ·

فكأن الاتصالات الى جانب كونها عملية ادارية ، هى أيضـــا عملية اجتماعية عن طريقها تتفاعل الجماعة ويستطيع الرئيس الأعلى أو معاونوه تحقيق التأثير المطلوب فى تحريك الجماعة نحو الهدف · وهى كذلك عمليـة نفسية تتطلب قدرا مناسبا من فهم النفس البشرية واتجـــاهات الآخرين ، وبتوافرها يقف العاملون على الصورة المتكاملة لسير العمل ومجريات الأمور مما ينمى فيهم الاحساس بالاسهام فى الادارة والشعور بالأهميـة · وكلها تعزز شعورهم بالرضى والاستقرار النفسى ·

## ماهية الاتصـــالات الادارية

اتصــــــالات "Communications" مشـــتقة من الأصل اللاتينى "Communis" بمعنى "Common" ، أى « عام » · ذلك أن الفرد حين يتصل بآخر فانه يهدف عادة للوصول الى تفاهم عام أو وحدة فكر بينه وبين من يتصل به بصدد موضوع الاتصال (١) ·

**والاتصالات كعملية ادارية - بجوانبها الاجتمـاعية والسلوكية - فى**

1. Witbur Sehramm : The Process and Effects of Mass communication, (Urbana : University of Illinois, Press, 1960), p. 3.

**حدود المفهوم السابق ، تعنى انتاج أو توفير أو تجميع البيانات والمعلومات الضرورية لاستمرار العملية الادارية ، ونقلها أو تبادلها أو اذاعتها • بحيث يمكن للفرد أو الجماعة احاطة الغير بأمور أو أخبار أو معلومات جديدة ، أو التأثير فى سلوك الأفراد والجماعات ، أو التغيير أو التعديل من هذا السلوك أو توجيهه وجهة معينة • وتتم هذه العمليات عادة فى صورة متبادلة من الجانبين لا من جانب واحد ، بمعنى نقل أو اعطاء البيانات أو المعلومات الى الآخرين وبالعكس •**

ليس المقصود هنا اذا الاتصالات بمعناها الضيق أو بمفهومها المادى الذى يعنى وسائل الاتصال المادية • وانما المقصود تلك العملية الهادفة الى نقل وتبادل المعلومات التى على أساسها يتوحد الفكر وتتفق المفاهيم وتتخذ القرارات • وهى بذلك ضرورية للعمل التنفيذى ضرورتها للعمل السياسى • ونظرا لأهميتها القصوى فى تصريف شئون الحكم والادارة تبدو الحاجة ملحة الى تنظيمها وتحقيق فاعليتها بحيث تنساب المعلومات فى حركة مستمرة بين مختلف مستويات التنظيم • فاذا توقفت أو ضعفت أو قامت موانع ــ مادية أو اجتماعية أو نفسية ــ فى سبيلها تأثرت الادارة بالضرورة نتيجة لذلك •

ولسنا بحاجة لأن نؤكد أن دعوة الرسل ما هى الا عملية اتصالات فى أسمى صورها • وقد كان الخلفاء الراشدون يحرصون كل الحرص على الحصول على المعلومات والحقائق عن أمور الرعية ، وفى سبيل ذلك كانوا يتخفون ويتصلون مباشرة بالشعب سعيا وراء الحقائق التى تمكنهم من ممارسة الحكم وادارة شئون الدولة عن علم ودراية بحقيقة أحوال الناس •

وفى العصر الحديث تؤدى الاتصالات فى صورها المختلفة ، كالدعوة والتوعية والاعلام ، مهمة أساسية فى سبيل توصيل المفاهيم الثورية والاقتصادية والاجتماعية وتوضيحها لكل مواطن • وفى ربط القيادة بأمانى وتطلعات الجماهير . وربط الجماهير بقادتها وتنمية وحدة الفكر من أجل العمل والهدف المشترك •

وتتم الاتصالات الادارية بداخل المنظمات المختلفة التى تسعى لتحقيق أهداف بذاتها • فاذا تصورنا منظمة ما ــ وزارة أو مؤسسة أو ادارة ــ

نجدها فى ظل عدم توافر نظام فعال للاتصالات جامدة لا تتحرك ولا تتفاعل برغم توافر مقوماتها كمنظمة ، أى برغم وجود التشريع والبناء التنظيمى والامكانات المادية والبشرية والتمويل الضرورى · فكأن عملية الاتصالات هى عصب حيوية المنظمة وهى التى تبعث الحياة فى أطرافها وتدفعها اقترابا نحو الهدف ·

ولعل هذه النظرة الى الاتصالات هى التى حملت برنارد على القول بأن للمنظمة مقومات ثلاثا (١) :

( أ ) هدف تسعى الى تحقيقه ·

(ب) اقبال الأفراد على تحقيق الهدف ·

(ج) اتصالات فعالة تحركهم فى اتجاهه وتبقى على رغباتهم فى بلوغه ·

وهذا الايضاح الذى أبرزه برنارد واقعى ومنطقى · ذلك أن الهدف لكى يتحقق يجب أن يكون معلوما ومحددا · ولكى يكون معلوما يجب أن يشرح بوضوح · والاتصالات وسيلة التعريف بالأهداف ووسيلة توضيحها وشرحها لجميع العاملين · وهى ضرورية أيضا لاتخاذ القرارات الرشيدة المرتبطة بالتنفيذ ، ولتحديد الاختصاصات وتوزيع العمل وحل مشكلاته ، والوقوف على مدى تقدمه وتقويم نتائجه ، وتتبع المجهودات التى تبذل من أجل الوصول للهدف ·

## أهمية الاتصالات

تبرز أهمية الاتصالات كعملية أساسية وحيوية الى جانب كونها عملية مستمرة لاتقف عند وقت أو مرحلة معينة ، وانما تستمر طوال حياة المنظمة وبها تستمر حياة المنظمة نابضة · فنشاط الادارة للتخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات والتنسيق والاشراف والمتابعة والرقابة والتقويم ·· وما اليها ، يؤدى كله بالاتصالات · والمبادرة بالاتصال الجيد فى الوقت المناسب وراء نجاح الكثيرين فى أعمالهم الرسمية والخاصة على حد سواء ·

---

1. Chester Barnard : The Functions of The Executive. (Cambridge, Massachussets : Harvard University Press, 1960).

ليس مبالغة اذن أن يطلق البعض على الاتصالات « **قلب الادارة** » • اذ فى الواقع يتعذر اتمام جزء أو كل فى العملية الادارية قبل توفير نظـــام اتصال فعال بالمنظمة • وعلى سبيل المثال نجد أن عملية اتخاذ قرار معين فى أى منظمة تتوقف سلامتها على نوع المعلومات التى تصل الى المسئول عن اتخاذ القرار وعلى مدى دقة هذه المعلومات وكميتها • ومن ناحية أخرى ، فان مجرد اتخاذ القرار لا يعنى شيئا كثيرا بالنسبة لعمل المنظمة • اذ يبقى القرار حبيسا غير مؤثر حتى تتم عملية نقله وتوصيله الى سائر الأشـــخاص والوحدات التى يعنيها الأمر • وعندئذ فقط يحدث رد الفعل ، ويترتب عليـــه توقعات وتصرفات واجراءات وربما قرارات أخرى يصدرها الآخرون •

ولكى نزيد هذه الحقيقة ايضاحا ، نتصور أن احدى سيارات شرطـــة النجدة كانت تمر فى دائرة قسم شرطة ، حينما استرعى انتباه أفراد الدورية بها قيام مشاجرة كبيرة باحدى المقـــاهى • فتقوم الدورية بالتدخل لحسم الموقف ، وفى الوقت نفسه ينقل نبأ المعركة الى قيادة شرطة النجدة بواسطة جهاز لاسلكى السيارة • وكنتيجة مباشرة لعملية الاتصالات هذه تبدأ القيادة فى اتخاذ سلسلة من القرارات الهـــامة الفورية لتغطية الموقف • فتتصل لاسلكيا بجميع سيارات النجدة القريبة من محل الحادث وتوجههـــا اليه للمعاونة • وتتصل بقسم الشرطة المختص وتخطره لينتقل المسئولون لاتخاذ الاجراءات التى يستدعيها الموقف • وتتصل بالاسعاف لتخطره ، وبقيادة الشرطة بالعـــاصمة لتضعها فى الصـــورة ، حسبما تقضى تعليمات عمليات الاخبار والاخطار ، وربما تتصل أيضا بالمسئولين عن المرور لتنظيمـــه فى منطقة الحادث •

وتثبت قيادة شرطة النجدة الاخطار والاتصالات التى تمت والمعلومات التى تستجد ، مع موالاة الاتصال بمكان الحادث والحصول على تطورات الموقف وتغذية الأجهزة المختصة أولا بأول بما يصل اليها من المعلومات المرتدة "Feed Back" • وفى نهاية اليوم يخرج تقرير الحادث يحمل كل أنبـــائه وتطوراته وما اتخذ فيه من قرارات واجراءات ليعرض على مدير الأمن الذى يقرر ما يراه بصدد أسباب الحادث والمسئولين عنه ، وكيف يتم التصرف فيه. وفى تقدير المجهود الذى بذلته الشرطة ، والاحتياطات التى اتخذتها للحيلولة دون تكراره ••• الخ • وتخرج المعلومات التى حواها هذا التقـــرير الى الادارات والمكاتب المختصة ، كل منها يأخذ ما يهمه من معلومات ويدرســـها

ويحللها ويتخذ بصددها ما يعنيه من اجراءات تثبت فى السجلات أو تنقل فى خطابات أو تبليغات تليفونية أو لاسلكية حسبما تتطلب الظروف ٠

وهكذا يمكن أن نتصور أى شبكة واسعة من الاتصالات ترتبت على المعلومات التى حواها الاخطار بالحادث وتطوراته ٠ وأى أنواع من النشاط والقرارات والاجراء وردود الفعل ارتبطت بذلك ٠ ويبدو جليا أنه بمجرد وصول النبأ الى قيادة عمليات شرطة النجدة ـ وهى مركز اتخاذ القرارات فى هذه الحالة ـ عاشت المنظمة فى دائرة اتصال مستمرة ، توجه نشـــاط وحدات الشرطة وتصرفات العاملين فيها فى اتجاه معين يوصل الى تحقيق الهدف النهائى كاملا ٠

ولا يقف أثر الاتصالات عند هذا الحد ، وانما يمكن التأكيد أيضا بأن عملية الاتصالات يتوقف عليها نوع القرارات التى تتخذ ، وأنسب المستويات التنفيذية لاتخاذها ، ومن الذى سيوكل اليهم مهمة التنفيذ ٠

ففى المثل المتقـــدم عن حادث بولاق ، لو أن المعـــركة اقتصرت على استعمال العصى فان المعلومات التى تنقل عنها ربما تتوقف عند مستوى مدير الأمن بالقاهرة ٠ أما لو استعملت أسلحة نارية فان عملية الاتصالات قد تمتد الى المستويات العليا فى الهرم التنفيذى لوزارة الداخلية ، فتبلغ لمدير الأمن العام ومساعد وزير الداخلية لشئون الأمن العام ، وربما الى وزير الداخلية٠ كما تمتد الاتصالات خارج وزارة الداخلية ، فتبلغ النيابة العـــامة ليتولى وكلاؤها التحقيق ، وهكذا ٠

وفى كل هذه الحالات نجد أن مدى صعوبة أو سهولة عملية الاتصال ، ونوع المعلومات التى تنقل ومستواها ، عامل هام فى تحديد المستوى الذى يتخذ عنده القرار ٠ فحيث تصعب عملية الاتصالات نجد اتجاها ملموســا لتفويض السلطة الى المستويات الأخرى حتى لا يتعقد العمل التنفيـــذى أو يتأخر فتضيع اللحظات المناسبة لاتخاذ الاجراء الفعال ٠

وهكذا يتأكد أن عملية الاتصالات يترتب عليها اتخـــاذ قرارات وخلق نشاط وتوجيهه وتنسيقه ، وتتبع نتائجه وتقويمه ٠

فاذا لم تتم هذه العملية ، أو توقفت عند مستوى غير مناسب ، أو تمت دون كفاية فقد تترتب أوخم العواقب • ويمكن تصور ما يمكن أن يحدث لو أن المهندس فى ورش النقل مثلا فتش على سيارات الأمنيبوس فى نهاية عملها اليومى واكتشف خللا جسيما فى عجلة قيادة احداها ، فنبه بعدم خروجها فى اليوم التالى• الا أن الموظف المسئول عن الحركة الذى أعلن بعطل السيارة لايحضر فى موعده فى الصباح ويخرج سائق سيارة الأمنيبوس بها بدون علمه بالعطل • كذلك يمكن تصور ما يمكن أن يحدث لو أن عامل تليفون الاطفاء أهمل فى تبليغ اخطار الحريق الى طاقم لاطفاء المنوب فى اللحظة المناسبة •

ويرى بعض أساتذة الادارة أن أكبر الكوارث وأوخم العواقب التى تصيب المنظمات قد تأتى نتيجة الاخفاق فى عملية الاتصالات • من ذلك مثلا حادث « بيرل هاربر » الذى أصاب البحرية الأمريكية بأكبر كارثة حربية فى تاريخها القديم والحديث • فقد تبين أن أجهزة المراقبة بمنطقة بيرل هاربر كانت قد أوضحت وجود طائرات تقترب من الميناء غير أن قيادة الأسطول المحلية لم تمرر هذه المعلومات فى خط الاتصالات الرأسى الى القيادة العامة فى جزر هواى ، التى كان فى استطاعتها أن تأمر بما يجب عمله لتفادى الكارثة •• وهكذا وقعت الكارثة نتيجة توقف عملية الاتصالات عند المستوى الخطأ (١) •

وفى التاريخ الأمريكى أيضا حادث معاصر ، هو اغتيال الرئيس الراحل جون كندى ، يمكن أن يتصل أيضا باخفاق عملية الاتصال • فقد أذاعت وكالات الأنباء عقب وقوع الحادث أن سيدة أمريكية فى لوس أنجلوس بولاية كاليفورنيا ، وكانت قد سمعت مصادفة فى اليوم السابق لاغتيال كندى مكالمة تليفونية عبر الخطوط مضمونها أن الرئيس سوف يغتال فى اليوم التالى فى أثناء زيارة لمدينة دالاس بولاية تكساس • فأبلغت من فورها أمر هذه المكالمة الى مكتب المباحث الاتحادى "FBI" فى لوس أنجلوس ، الذى اعتقد أن السيدة تخرف وأن المعلومات لا تستحق المرور فى قنوات الاتصال أبعد من حدود هذا المكتب • وبالتالى لم تصل هذه المعلومات الى قيادة الـ"FBI" فى واشنطون ، التى كان فى استطاعتها أن تعيدها فى قناة الاتصالا الهابطة

---

(١) المرجع السابق ص ٢١٧ •

الى دالاس لتمكن رجال الـ "FBI" هناك من اتخـــــاذ اجراءات الأمن الضرورية ٠

ولا يخفى الدور الدنيء الذى قامت به ســـــفينة التجسس الأمريكية « ليبرتى » فى معارك سيناء ١٩٦٧ ٠ فقد تدخلت فى عملية الاتصالات بين قيادة القوات المصرية وبين هذه القوات فى مواقعها بالميدان ٠ وأمكنها عن طريق تعطيل عملية الاتصالات أحيانا ، « والتشويش » عليها أحيانا أخرى ، وعن طريقة نقل معلومات وأوامر خاطئة الى القوات المصرية أن تسيء الى مركز هذه القوات فى المعركة ٠

هذه بعض أمثلة على مستوى دولى ٠ وفى عملنا اليـــومى بالمكاتب والادارات المصالح والوزارات ، نمر بالعديد من المواقف وتصادفنا عشرات من المشكلات التى تظهر نتيجة اخفاق الاتصالات أو توقفها أو عدم توفرها أصلا ٠ وبعض الرؤساء والمديرين والقادة تمر بهم ظروف يخبطون فيها كفا بكف ويتساءلون فى عجب ـوربما فى ثورةـ عن أسباب عدم تنفيذ توجيهات أو تعليمات أشاروا بها ، ثم يتضح لهم أن عملية الاتصالات قد أخفقت أو توقفت عند احدى مستوياتها فلم يقف المختص على ما يجب أن يعلمه ، ومن ثم لم يحدث أى رد فعل فى المنظمة للتوجيهات أو التعليمات ٠

**وهكذا نجد الحكمة القائلة « السكوت من ذهب » ليست عديمة الجدوى هنا فحسب وانما هى ضارة جدا بحياة المنظمات ٠**

ولا تقف أهمية وخطورة عملية الاتصالات عند هذه الصور السلبية وحدها ٠ فالاتصالات المغرضة التى تتحدى الهدف أو تحيد عنه تؤدى أيضا الى الاضرار البالغ بالتنظيم وبالمنظمة ٠ ونذكر على سبيل المثال أن حكومة العمال التى جاءت فى انجلترا سنة ١٩٢٢ بسياسة راديكالية تغاير تماما سياسة من سبقوها من المحافظين قد لاقت صدى طيبا جدا فى نفوس العاملين بالدرجات الدنيا بالحكومة وخارجها ، الذين استبشروا واعتقدوا أن أهداف هذه الحكومة تتلاءم تماما مع أهدافهم الخاصة ٠ على أنه يوجد فى النظـــام الحكومى الانجليزى ما يسمى بالطبقة الادارية "The Administrative Class' وأفراد هذه الطبقة يختارون على أسس معينة تجعلهم يشكلون فيما بينهم فئة قريبة الارتباط بأهداف ومصالح المحافظين ٠ ولما كانت وظائف هذه الطبقة

شبه دائمة فقد استبقت حكومة العمال هؤلاء الموظفين باعتبارهم خبراء فى الادارة وملمين بأسرار المهنة ومتخصصين كل فى عمله · الا أن أفراد الطبقة الادارية العليا باعتبارهم حلقة الاتصال بين الكادر السياسى والكادر الادارى أمكنهم تصفية المعلومات الهابطة والصاعدة خلال عمليات الاتصال المستمرة بالحكومة · وبذلك أمكنهم أن يؤثروا فى سياسة حكومة العمال وفى طريقة تنفيذ هذه السياسة · ولم يمض وقت طويل حتى أصيب العاملون بالدرجات الدنيا بخيبة أمل كبيرة فى حكومة العمال ، التى كانت عن طريق تأثير الطبقة الادارية العليا تنفذ سياسة تتفق مع سياسة المحافظين الى حد كبير ·

وهكذا نرى التأثير المباشر لعملية الاتصالات فى السياسة العامة بما يؤكد أهمية هذه العملية ·

ان عملية الاتصالات تبدو من خلال الأمثلة السابقة كالسلسلة تقاس قوتها بأضعف حلقاتها · فاذا لم يكن لدى المصدر المعلومات الدقيقة أو الكافية أو اذا نقلت الرسالة محرفة ، أو تأخر نقلها أو تعطل ، أو اذا لم يستوعبها من نقلت اليه ، أو كان غير قادر على تنفيذها أو الاستفادة منها أو نقلها الى المختصين ، أو ما الى ذلك ، فان الاتصال فى مثل هذه الحالات لا يتم بالكفاية والفاعلية المرجـوة ·

## عنـــاصر الاتصـــال

**الاتصال يعنى عملية نقل فكرة معينة أو معنى محدد فى ذهن شـخص ما الى ذهن آخر أو آخرين بالحالة التى عليها الفكرة أو المعنى · أى المفروض أن تصل الصورة الى ذهن مستقبلها كما هى فى ذهن قائلها ، أو ناقلها ، فاذا انتقلت على هذا الأساس بحيث كان لها لدى الاثنين المعنى نفسه ، نجحت عملية الاتصال الى حد كبير ، اما اذا اعترتها فى اثناء عملية الانتقال عوائق فاستقرت مغايرة للصورة الأولى فان عملية الاتصال تكون قد اخفقت قبل أن تبدأ ·**

عملية الاتصال اذن تتطلب مقومات هامة لنجاحها هى :

١ ـ فكرة واضحة ومحددة تماما فى ذهن صاحب الرسالة ·
٢ ـ قدرة هذا الشخص على نقل الفكرة بأسلوب واضح معبر عنها ·

٣ ـ استعداد الشخص الآخر لاستقبال الفكرة ٠

٤ ـ قدرة هذا الشخص على استيعاب المعنى المقصود ٠

٥ ـ قدرته على تنفيذ ما جاء بالرسالة ٠

٦ ـ ألا تعترض الرسالة العوائق التى تؤثر فى نجاح عملية الاتصالات

ويقسم البعض عملية الاتصالات الى العناصر الآتية : (١)

١ ـ مصدر المعلومات أى الجهة التى تتوافر لديها المعلومات ٠

٢ ـ حامل الرسالة أو ناقل الرسالة ، وهو الشخص الذى يقـــوم بابلاغها ٠

٣ ـ مضمون الرسالة أو موضوعها ٠

٤ ـ مستقبل الرسالة الذى يقوم باجراء محدد أو يبدأ عملا معينا وفقا لما جاء بالرسالة ٠

٥ ـ جهة استخدام الرسالة فى الوحدة الادارية التى تقوم بتنفيذ ما جاء بها ، وهى التى تخرج منها قنوات ردود الفعل أو المعلومات المرتدة

ويحددها البعض الآخر بالعناصر الآتية : (٢)

**١ ـ المتصـــل :**

وهو الشخص الذى يوجه الأمر أو يعرض المعلومات أو يبدى الاقتراح أو الملاحظة ٠ أى أن الاتصال يمكن أن يبدأ من الرئيس الى المرؤوس ، أو من المرؤوس الى الرئيس ، أو من الموظف الى زميله ٠

**٢ ـ المتصل به :**

وهو الشخص ـ أو الجماعة ـ الذى يصل اليه الأمر أو التوجيه أو

---

(١) عبد الكريم درويش . القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين ١٩٦٥/٢/٢٣ ٠

(٢) محمود السباعى : ادارة الشرطة فى الدولة الحديثة ، ( القاهرة : الشركة العربية للطباعة والنشر ١٩٦٣ ) ، ص ٤٣٣ ٠

المعلومات . أو هو الرئيس الذى يصل اليه الاقتراح أو الشكوى أو الملاحظات لدراستها ٠

**٣ ـ موضوع الاتصال :**

وهو مضمون الأمر أو التوجيه أو المعلومات أو الاقتراح أو الملاحظات، أو هو مجموعة الأفكار والمعانى والمفاهيم التى يحويها ٠

**٤ ـ وسيلة الاتصـال :**

وهى الطريقة التى تنقل بها الأفكار والمعلومات ٠ فقد تكون الكتابة ، كما فى المنشورات والكتب الدورية ٠ وقد يكون الحديث ، كما فى الاجتماعات والمقابلات ٠ وقد يكون الصورة ، كما فى جهاز عرض الشرائح ( الفانوس السحرى ) ٠ وقد تكون الكتابة والحديث ، والصورة معا ، كما فى بعض الأفلام السينمائية التى تطبع عليها الترجمة ٠

**٥ ـ نتيجة الاتصـال :**

وهى مدى فهم المتصل به لموضوع الاتصال ، ومدى تفاعله به وتجاوبه فى تنفيذه بالصور التى أرادها المتصل ٠ كما تشمل عملية رد الفعل التى يتأكد المتصل من طريقها من أن الاتصال قد تم على الوجه الذى يبغيه وأنتج أثره فى ذهن المتصل به ٠

ويجب ملاحظة أن الاتصال لا يعتبر تاما الا اذا توافرت له هذه العناصر الخمسة ٠ فكل منها يمثل عملية هامة فى سلسلة الاتصال ، ولا يمكن اتمام عملية الاتصال بدونها ٠

**ويلزم مراعاة عدة اعتبارات للحصول على اتصالات ناجحة ٠ هـذه الاعتبارات يمكن اجمالها فيما يلى (١) ٠**

---

1. Mary Miles, The Essence of Management, (New York : Harper and Brothers, 1968).

١ - أن يكون موضوع الاتصال أو مضمون الرسالة واضحا وعند مستوى فهم المرسل اليه ·

٢ - أن تكون كميـة المعلومات بالقدر الذى يمكن استقباله واستيعابه·

٣ - أن تتم عملية الاسترجاع "Fed Back" · وأن يتأكد المرسل من أن المرسل اليه قد انفعل بالرسالة وذلك عن طريق ملاحظة رد فعله سـواء بالتعبير الشفوى أو التصرف العملى ·

٤ - يجب ألا يتعارض الاتصال مع ما تقضى به التشريعات أو التعليمات المنفذة فعلا ما لم تعدل سلفا ·

٥ - يجب أن يكون موضوع الاتصال فى نطاق اختصاص المرسل أو المتصل وفى حدود السلطات المخولة له ·

٦ - أن تحوى الرسالة معلومات تهم المرسل اليه أو فى نطاق اختصاصه

٧ - يجب أن تكون المعلومات التى بالرسالة جديدة بالنسبة للمرسل اليه والا فقدت اهميتها وأصبحت مضيعة للوقت ·

٨ - يجب أن تركز الرسالة - شفوية كانت أو كتابية - على الحقـائق والمعلومات الهامة · ولا بأس من تكرارها أو الضغط عليها عند الحـديث ، أو كتابتها بحروف أبرز ، أو التخطيط أسفلها ·

٩ - يلزم شرح المعلومات الفنية وتبسيطها · والتعريف بالمصطلحات أو الحقائق غير المعروفة ومقارنتها بما هو معروف ·

ومن الضرورى التنبيه لأن الرسالة ما هى الا عنصر واحد من اربعة عناصر هامة متصلة بها تدخل فى عملية الاتصالات · والعناصر الثـلاثة الأخرى هى (١) :

١ - الموقف الذى تسلم فيه الرسالة ·

٢ - حالة التوقع النفسية التى يكون عليها المستلم ·

٣ - العلاقات التى تربطه بالغير ·

---

1. A.W. Schramm : Op. Cit.

# انواع الاتصــــالات

## أولا ـ الاتصــالات الرسمية :

تتم الاتصالات الرسمية خلال خطوط السلطة الرسمية ، فى اطار بنــاء تنظيمى يحدد قنوات الاتصال الرسمية ومجاريها • وتاخذ الاتصالات الرسمية ثلاثة اتجاهات أساسية :

١ ـ من أعلى الى أسفل ، أى اتصالات هابطة •

٢ ـ ومن أسفل الى أعلى ، أى اتصالات صاعدة •

٣ ـ اتصالات على المستوى الواحد أى أفقية أو عرضية •

وتتوقف فاعلية الاتصالات الرسمية وسلامتها على عدة عوامل هامة فى مقدمتها :

١ ـ وجود قنوات اتصال منظمة وواضحة ومعلومة للجميع •

٢ ـ صلاحية هذه القنوات للعمل وفاعليتها فى نقل الاتصالات •

٣ ـ أن يدرك الأشخاص الذين يحتلون مناصب معينة فى مراكز الاتصال بهذه القنوات ـ الرؤساء بالمستويات المختلفة ـ اهمية دورهم ، وأنه على قدر جودة توصــــيلهم للمعلومات والأنباء والتعليمات وما اليها ، تتوقف فاعلية المنظمة •

٤ ـ استخدام خط السلطة بأكمله ، وعدم تخطى الرؤساء فى المستويات التالية فى أثناء الاتصال بالمستويات الأقل •

٥ ـ عدم تعطل أو توقف قنوات الاتصال بسبب تغيب بعض الرؤساء أو خلو المناصب التى يشغلونها •

٦ ـ أن تتم الاتصالات فى اطارها الرسمى • بمعنى أن تصدر التعليمات من الشخص المسئول وأن يكون مضمونها فى نطاق اختصاصه •

وتكون الاتصالات الرسمية مؤثرة بالدرجة التى تكون فيها مقبولة لدى جميع العاملين • وهذا القبول أو عدمه مؤسس على العوامل والاعتبارات

الانسانية المختلفة ، مثل التفاهم والولاء والعداء وعدم الاستلطاف والمعارضة٠ وكلما كبر حجم المنظمة واتجهت أعمالها نحو التخصص زادت الحاجة الى اتصالات رسمية مخططة تنفذ خلال الحواجز التى يفرضها التخصص وتقرب المسافة بين المراكز والفروع ٠

ويحدد أسلوب العمل فى الجهاز الحكومى طريقة الاتصالات الرسمية، بالاضافة الى أسلوب للعمل بكل وحدة فيه ، والعادات والتقاليد التى تكونت

ونعرض فيما يلى لاتجاهات الاتصالات الرسمية :

١ ـ الاتصالات الهابطة :

اتجاه الاتصالات الرسمية من أعلى الى أسفل فى صورة خطط وقرارات وأوامر وأنباء ومعلومات وثناء وما اليها ٠ وهذا النوع من الاتصالات الرسمية ضرورة لشرح الأهداف والسياسات ، وتنفيذ الخطط والبرامج وتحديد الاختصاصات أو توضيح الأعمال والبت فى الأمور ٠ وهو ضرورى أيضا لتتم عمليات الاختبار والعلاقات العامة والعلاقات الانسانية الضرورية على وجه أفضل ٠

ويلاحظ أنه كلما اتصف الرئيس بالعنف أو التعسف فان الاتصالات من أعلى الى أسفل سوف تنقل هذه الصورة عنه الى باقى وحدات المنظمة٠ وقد يولد هذا المسلك شعورا بالخوف لدى العاملين أو رغبة من جانبهم فى تجنب الاحتكاك مما يؤثر بالضرورة فى اتصالاتهم الصاعدة من أسفل الى أعلى ٠ وبالتالى انعزال القيادة عن القاعدة وما يترتب على ذلك من نتائج سيئة ٠

٢ ـ الاتصالات الصاعدة :

أما الاتجاه الثانى للاتصالات الرسمية ، وهو الاتصالات من أسفل الى أعلى فيحمل المعلومات التى تبنى عليها القرارات والخطط والأوامر والتعليمات، أو التى تستدعى التدخل لحل المشكلات أو تذليل العقبات التى تعترض التنفيذ٠ كما يتضمن المعلومات التى يبنى عليها التعديل أو التطوير ، أو تلك التى تؤدى الى زيادة الاشراف أو الرقابة ، أو ادخال برامج تدريبية ، أو اعادة التنظيم،

أو تقدير العاملين والثنـــاء عليهم ، أو ما الى ذلك . وكذلك المعلومات التى تعكس شكاوى تتطلب الحل ، أو أنباء غير سارة تستدعى مواجهة مواقف معينة ، أو أفكار ومقترحات جديدة .

وهنا تتضح حقيقة هامة . وهى أن الرئيس الذى يشجع تدفق المعلومات من أسفل الى أعلى تكون لديه صورة شاملة كاملة الأبعاد عن المنظمة والعمل بها . ومن ثم يصبح في موقف أفضل يساعد على أن تكون قراراته أكثر رشدا . اتجاهاته هو نحو الآخرين ، وفكرته عن السلطة وكيفية ممارستها . فبعض المديرين يعلن أنه يتبع سياسة الباب المفتوح ، وهذه السياسة تبدو جميلة نظريا ولكنها فى الحياة العملية غير ممكنة الا اذا تخلى المدير عن جانب هـام من مسئولياته الأساسية فى التخطيط ورسم السـياسة واتخـاذ القرارات والاتصالات الخارجية والاشراف . كما أن الموظف الصغير لا يقدم عادة ـ الا اذا كان على وشك الاستقالة أو النقل ـ على مواجهة رئيسه بأن سير العمـل ليس على ما ينبغى أو أن قرارات الرئيس متعسفة أو متضاربة أو أنها تخلق مشكلات فى التنفيذ . والأفضل أن ينظم المدير كيفية اسـتغلال وقته بما فى ذلك تنظيم اتصـال مرؤوسيه به .

ولعل فى مقدمة المشـكلات التى تواجه المدير هى كيفية معرفة أثر الاتصالات التى تصدر عنه . وهو يستطيع أن يعرف هذا الأثر من طريق ردود الفعل التى تحملها الاتصالات الواردة اليه .

وقد أثبتت الدراسات العلمية أنه كلما زادت الاتصالات الصـاعدة ـ أى الواردة "Input" ، الى الرئيس عن الاتصالات الهـابطة ، أى الصادرة عنه "Output" ، أدى هذا الى كفاية المنظمة وزيادة الانتاجية . وهذه الظاهرة تدل من ناحية على ديمقراطية الادارة ورحابة صدرها ، كما أكثر وأفضل .

٣ ـ الاتصالات الأفقية :

هذا الاتجاه للاتصالات الرسمية يسير فى اتجاه أفقى أو عرضى . وهذا النوع من الاتصالات له أهميته القصوى لتوفير عمليات التنسيق الضرورية للعمل . ويتمثل فى اجتماع مجلس الوزراء ، أو فى مجلس الوكلاء الذى يضم

وكلاء وزارة من الوزارات ، أو اجتماعات المديرين ، أو رؤساء الأقسام ، أو اللجان المختلفة ٠

وأخيرا يوجد نوع من الاتصالات الرسمية التى تتم بصورة مفاجئة ٠ وذلك حينما يتصل الرئيس الأعلى مباشرة وفورا بمن تتوافر لديه المعلومات أو الحقائق ٠ كأن يتصل وزير بمدير ادارة لظروف طارئة ويعطيه تعليمات أو توجيهات سريعة أو يطلب بيانات عاجلة دون الالتجاء الى التسلسل القيادى عن طريق وكيل الوزارة المختص والمدير العام ٠

**ثانيا : الاتصالات غير الرسمية :**

يظهر فى كثير من المنظمات نوع آخر من الاتصالات الى جانب الاتصالات الرسمية ٠ ذلك أن المنظمة تحوى الى جانب تنظيمها الرسمى ، مختلف العوامل الاجتماعية والنفسية التى ترتب أنماطا معينة من التفاعل والتعامل والاتصال٠ ولذلك ينمو الى جانب الاتصالات الرسمية نوع آخر من الاتصالات يسمى بالاتصالات غير الرسمية ٠ وهى تلك التى تتم بأسلوب غير رسمى ، أو خارج القنوات الرسمية المحددة للاتصال ٠

فلو فرضنا أن مدير ادارة ما يريد أن يعلم بعض أنباء الميزانية فقد يحصل على المعلومات التى تهمه بطريقة غير رسمية من احد أصدقائه العاملين بالميزانية قبل صدور أى بيانات رسمية فى هذا الصدد بوقت مبكر ٠

ومن أمثلة الاتصالات غير الرسمية ما يتم بين الأشخاص خارج القنوات الرسمية للاتصال التى يحددها البناء التنظيمى ٠ كما فى حالة المعلومات التى تنتقل من مدير لآخر خلال حفل عشاء أو مباراة رياضية ٠ فهذا اتصال بين شخصين مُختصين ، ولكنه لم يأخذ شكله الرسمى ٠

ومنها أيضا ما يتم داخل البناء التنظيمى الرسمى ولكن دون التقيد بخط الاتصال الرسمى ٠ كما فى حالة الشكاوى أو المطالب أو المعلومات التى تصل مباشرة الى الوزير أو الوكيل أو المدير العام متخطية المستويات الرياسية الأخرى ، أو من طريق رئيس أو زميل غير مختص يثق به صاحب الشكوى أو الطالب ويعلم أن له مكانة خاصة لدى الرئيس الأعلى أو تربطه به صلة معينة ٠

على أن الاتصالات غير الرسمية تستمد عادة اتجاهاتها الأساسية من الجماعات التى تكون البناء الاجتماعى للمنظمة · ولهذا السبب تبدوالاتصالات غير الرسمية ضرورية فى المنظمات التى نمى فيها الموظفون ولاءهم لجماعاتهم الصغيرة · وقد تستفيد منها المنظمة فى تطويع أحوالها للظروف المتغيرة أكثر مما تفيدها الاتصالات الرسمية (١) ·

## أهمية الاتصالات غير الرسمية :

الاتصالات غير الرسمية التى تتم خارج التنظيم الرسمى قد تكون مؤثرة بما لا يتحقق للاتصالات الرسمية · ومن الأمثلة الهامة فى هذا الصدد ما كان يحدث خلال لقاءات وكلاء الوزراء ورؤساء المؤسسات فى مؤتمرات القادة الاداريين · فقد تكرر أن كان بعضهم يذكر البعض الآخر ببعض الموضوعات المعلقة بين جهتيهما ، والتى سبق أن تبودلت فيها عدة مذكرات ومكاتبات لفترة طويلة دون جدوى ، ودون أن يحسم الأمر · وقد لاحظنا بعد تتبع بعض هذه الحالات - التى أتاح لنا اشتراكنا فى المؤتمرات الوقوف عليها - أن كان الطرف الآخر يعد بالنظر فى الأمر والبت فيه · وعادة ما يبلغ زميله فى اليوم التالى بأنه توجه الى مكتبه قبل حضوره بالمؤتمر وأنجز الموضوع ·

وهذه الحالات التى أشرنا اليها تؤكد بما لايدع مجالا للشك أهمية الاتصالات غير الرسمية فى الوصول الى نتائج ايجابية وفورية فى أمور عجزت الاتصالات الرسمية لأمد طويل عن أن تصل فيها الى نتيجة حاسمة (٢)

ويلجأ بعض الرؤساء الى الاتصالات غير الرسمية كأحد الأساليب الهامة التى تمكنهم من التأثير فى المنطقة بما لا تتيحه لهم مناصبهم الرسمية · وهم لذلك ينمون أنواعا من الصلات والعلاقات الاجتماعية بأشخاص فى مراكز

---

1. Herbert Simmon and Others: Op. Cit., pp. 22-229.

(٢) أسفرت نتائج الاستقصاء الذى أجرى لتقويم مؤتمرات القادة الاداريين · عن أنه فى مقدمة ما أسهمت به تلك المؤتمرات هو اتاحة الفرصة لتنمية الاتصالات غير الرسمية بين مجموعة القادة الذين يشتركون فيها ، وما ترتب على ذلك من نتائج طيبة ينعكس أثرها على عملهم · وهو ما لم يكن يتاح فى الاحوال العادية بسبب ضغوط العمل والحياة ·

استراتيجية هامة بالمنظمة يمدون الرؤساء بالمعلومات والاتجاهات الهامة التى تساعدهم فى إتخاذ القرارات ٠

وليس من شك فى أن الاتصالات غير الرسمية تعزز سلطةوقوة الرؤساء٠ والأشخاص الذين ينجحون فى بناء شبكة اتصالات غير رسمية فعالة يستمرون فى فاعليتهم حتى حينما يصبح نظام الاتصال الرسمى غير فعال ٠ والمنظمات التى يتوافر لها نظام اتصال غير رسمى يعاون نظام الاتصال الرسمى تكون عادة أقدر على سرعة الحركة والسيطرة على المواقف المختلفة ، والتغلب على التعقيدات المكتبية والروتين الجامد ٠

ويتوقف مدى اعتماد المنظمة على الاتصالات غير الرسمية على حجمها وطبيعة أهدافها ٠ فالمنظمات الضخمة يجب أن تعتمد أكثر من المنظمات الصغيرة على نظام سليم للاتصالات الرسمية ٠ ذلك أن قادة هذه المنظمات لا يتسع وقتهم عادة لاستدعاء أشخاص بعينهم فى المستويات المختلفة للوقوف منهم على الأخبار كما لا تسع أيضا لعديد الحالات الفردية من الشكاوى والمطالب التى تتطلب عناية شخصية ٠

ان الاعتماد على الاتصالات غير الرسمية وحدها فى ادارة منظمة يؤدى الى اضعاف السلطة الرسمية للادارة ٠ ولما كان هذا النوع من الاتصالات لا يخضع للرقابة والاشراف الرسمى فقد ينقل معلومات خاطئة أو مشوهة ٠ ومن هنا يلزم تشجيع نظام الاتصال الرسمى وتمكينه من العمل المستمر ٠ فكلما كانت خطوط الاتصال الرسمية عاملة نقصت الحاجة الى الاتصالات غير الرسمية ، وكان هذا دافعا للمنظمة نحو تحقيق أهدافها بأقل قدر ممكن من الطاقة الضائعة ٠ ويلاحظ أن شبكة الاتصالات الرسمية تكون ذات تأثير فعالٌ بالقدر الذى تكون مقبولة لدى أغلبية العاملين ٠ والقبول أو عدمه يتوقف على عوامل أساسية مثل الولاء والتفاهم وغيرها من الاعتبارات السلوكية ٠

# أســاليب الاتصــال

أساليب الاتصال عديدة ومتباينة· واختيار أى منها يتوقف على الظروف المتاحة بالمنظمة وعلى نمط التعامل السائد بها ، ونوع المادة المراد نقلها · على أنه يمكن القول بأن وسائل الاتصال التى تستعمل فيهـــا اكثر من حاسة تكون أكثر نجـاحا · بمعنى أنه اذا صـاحب الكلام عرض صور أو اجراء تجربة أو زيارة ميدانية كان هذا أبلغ أثرا فى نقل الرســالة الى الآخرين ·

ويمكن القول أيضا أنه كلما كانت هناك فرصة لتبادل المعلومات وجها لوجه والاستفادة والمناقشة وتبادل الرأى ، كان هذا الأسلوب افضل لتمـــام الاتصال على وجه مرض · ومن هنا تعد المقابلات الشخصية والاجتماعية من أنجح أساليب الاتصال ، ونراها ضرورية بالقدر الذى تسمح به ظروف المديرين وظروف العمل · وسواء كانت هذه الاجتماعات بين أشخاص فى مستويات رأسية أو بين أشخاص على نفس المستوى الأفقى فى نفس العمل أو فى أعمال مختلفة ، فهى بجانب توصيلها للمعلومات والبيانات تتيح فرصة أفضل لتفهمها وتؤدى الى تنسيق الأعمال ، وهى أيضا تقوى أواصر الصداقة وتزيد التفاهم بين العاملين وتنمى فيهم الشعور بالمشاركة وبوحدة الهدف ·

ومن أفضل الاتصالات المباشرة ما تلجأ اليه القيادة الواعية فى ادارة المشروع من الموقع · كما حدث فى ادارة قناة السويس ، والسد العالى ، ومشروع المائة يوم الذى أنجز اصلاح مجارى القاهرة ·

وتتضمن أساليب الاتصالات عدة أنواع منها :

**أولا ـ الاتصال الشفوى :**

وهو الاتصال الذى يتم من طريق تبادل الحديث بين المتصل والمتصل به ، ولا يشترط فيه أن يرى الرئيس المرءوس ، فقد يكتفى بسماع الأصوات كما فى الحديث التليفونى ·

وهذا النوع من الاتصال هو أجدى أنواعه وأقربها الى النفس وأكثرها فائدة لصالح العمل ·

فمن طريقه يتم تبادل الأفكار والمعلومات بأقصر الطرق وأيسرها ، مما يوفر الكثير من الوقت والجهد الذى تتطلبه الاتصالات الأخرى سواء كانت كتابية أم مصورة ٠

والصراحة أساس هذا النوع من الاتصال ، بينما تفتقر اليها الطرق الأخرى ٠ فقد يكون من السهل على المرءوس أن يصرح بالخلل الموجود بالجهاز أو العيوب التى تشوب الأمر أو التوجيه شفويا ٠ بينما قد لا تواتيه الجرأة لتحرير هذا النقد كتابة ٠ وكذلك فان الرئيس الأعلى قد يصرح بمقتضيات السياسة العليا والأسرار التى تحيط بالأمر أو التوجيه شفويا لأن المصلحة العامة قد تتطلب تجنب الاشارة اليها كتابة ٠

كما أن حصيلة هذا النوع من الاتصـــــال من المعلومات تكون كثيرة بالنسبة للرئيس والمرءوس ٠

وطرق الاتصال الشفوى متعددة ٠ ويمكن حصرها فيما يلى :

١ ـ المؤتمرات والاجتماعات :

وهى أوضح هذه الطرق وأعظمها فائدة ٠ والهدف منها هو الكشف عن المشكلات الادارية وكيفية تذليلها أو التخلص منها ٠ كما أنها تتيح الفرصـة لتبادل الآراء حتى تعم الفائدة جميع المجتمعين ٠

وقد ازدادت أهمية هذه الطريقة فى الوقت الحاضر نظرا لأنها أصبحت تضم الكثيرين من المرءوسين بغض النظر عن التفاوت فى الدرجة ٠ ولأنهـا تفتح الطريق لآراء وأفكار جديدة أكثر التصاقا بالعمل التنفيذى لأن مصدرها القائمون عليه ٠

ولكى تتم الفائدة المرجوة من المؤتمرات أو الاجتماعات ، يجب أن يراعى فيها ما يأتى :

( أ ) وضع خطة للاجتماع ٠

(ب) تحديد موضوع الاجتماع واعداد جدول أعمال مختصر ٠

(ج) أن يلم من سيتولى رياسة الاجتماع الماما تاما بالموضوع ، وأن يدرسه دراسة شاملة ، وأن يعد البيانات والمعلومات الأساسية ٠

(د) أن يقتصر حضور الاجتماع على الأشخاص الذين يهمهم الأمر ، أو الذين لديهم معلومات أو خبرات أو امكانات تساعد على النجاح ٠

(هـ) أن يخطر المدعوون مسبقا بالموضوعات التى ستثار فيه ، وبالمراجع أو المادة العلمية التى تساعد فى دراستها ، كى يصل الاجتماع الى أحسن النتائج ٠

(و) أن يعقد الاجتماع ، أو المؤتمر ، فى وقت ومكان مناسبين حتى يتحقق اسهام أكبر عدد ممكن من المدعوين ٠ على أن تترك فرصة كافية بين الاعلان عن الاجتماع واليوم المحدد لانعقاده حتى يتمكن المدعوون من دراسة الموضوعات التى ستبحث ٠

(ز) أن تتم المناقشة بالصراحة اللازمة ، فان حبس المعلومات يفقد هذه الطريقة قيمتها ٠

(ح) أن يتمثل الرئيس بالسلوك الديموقراطى ، وأن تكون لديه الرغبة الصادقة فى الاستماع الى آراء المرءوسين واقتراحاتهم ومناقشاتهم ٠ مع تجنب فرض الرأى ، أو تقرير الحلول من جانب واحد ، أو اظهار مشاعر الغضب أو الضيق ، أو الاستياء حتى لا يحجم المشتركون فى الاجتماع عن الاسهام أو يترددوا فى التعبير عن آرائهم ٠

(ط) أن تسجل المناقشات التى تدور ، والنتائج التى يصل اليها المجتمعون وتنشر على جميع المشتركين ومن يهمهم الأمر ٠

٢ ـ الحديث الشفوى :

يستوى فى هذا أن يتم وجها لوجه أو من طريق التليفون أو اللاسلكى ٠ كذلك يستوى أن يتم رسميا أو بطريق غير رسمى ٠ غير أن الاتصال فى الحالة الأخيرة قد يكون أقرب الى التفاهم والوصول الى النتائج منه فى حالة الاتصال الرسمى ٠

فاذا تضمن الاتصال بهذه الوسيلة أوامر أو تعليمات أو معلومات لها أهميتها ، فيجب أن يلحقها تعزيز كتابى للاتصال الشفوى · واذا تضمن شكاوى أو تظلمات فمن الضرورى البت فيها واتخاذ الاجراءات السريعة حيالها حتى يطمئن صاحبها · وفى الحالات التى يحوى فيها الاتصال الشفوى اقتراحات أو آراء مفيدة يلزم الاهتمام بها ودراستها واقرار الصالح منها وتشجيع مقدم الاقتراح ·

ومن مزايا الاتصال الشفوى أنه أكثر تأثيرا نظرا لما يصاحب الحديث من تعبيرات تبدو على وجه المتحدث ، أو ضغط على بعض الألفاظ والعبارات بما يشعر المستمع بأهمية نواح معينة فى الموضوع · وفى الوقت نفسه يمكن المتحدث من أن يدرك مدى تفهم الآخرين واستجابتهم من طريق ردود الفعل التى تبدو منهم أو على وجوههم ·

ومن فوائده أيضا أنه يحقق الاتصال المباشر بين الرؤساء والعاملين فيشعروا بأهميتهم وقربهم من مراكز اتخاذ القرارات مما يرفع روحهم المعنوية ويزيد من انتاجهم ·

٣ ـ المقابلات :

المقابلة أحد الأساليب الفعالة فى الاتصال · والمقابلة الناجحة وسيلة مجدية لنجاح من يتقنها · اذ أن جانبا من المهارة فى الادارة يتوقف على القدرة على عمل مقابلات مثمرة · ولكى تكون المقابلة محققة للغاية يلزم أن تكون مرتبة فلا تتم بطريقة عرضية ، وأن تهيىء الظروف التى تساعد على نجاحها ·

وأغراض المقابلة متعددة · فقد تتم للحصول على حقائق ، أو للشكوى أو التظلم ، أو للوقوف على قدرات طالب وظيفة ومهاراته ، أو لقياس الاتجاهات ، أو للوقوف على مدى استعداد الموظف للتعلم وللتدريب ، أو للحصول على ترقية أو علاوة ، أو للترشيح للسفر فى بعثة ··· أو ما الى ذلك ·

ولكى تكون المقابلة ناجحة يراعى :

١ - أن يحدد موعدها سلفا ٠

٢ - أن تتم فعلا فى الموعد المحدد ٠

٣ - ألا تتأخر المقابلة حتى لا يتولد الشعور بالملل ، أو الظن بأن الشخص القائم بعمل المقابلة ليس راغبا فيها ٠

٤ - الا يبدو ما ينم عن أن من نسعى لمقابلته متبرم بسبب الارهاق أو ضغط العمل أو الارتباط بمهام أخرى ٠٠٠ أو ما الى ذلك ٠

٥ - أن تهيىء الظروف المادية - مثل المقعد المناسب ، عدم مواجهة الضوء ، عدم وجود فارق فى مستوى الجلوس ٠٠٠ الخ - التى تساعد على نجاح المقابلة ٠

٦ - أن تهيىء الظروف المعنوية المناسبة ( مثل انتظار الشخص الآخر، اذابة الجليد ، تخفيف حدة فاصل المكانة ٠٠ الخ ) ٠

٧ - التفرغ التام للمقابلة وتجنب الانشغال بأعمال أو ممارسة نشاط آخر ٠

٨ - أن يبدأ الحديث فى شىء من الود والبساطة والمجاملة ٠

٩ - الانصات عندما يتحدث الطرف الآخر والانتباه التام لما يقول ٠

١٠- تجنب المقاطعة وعدم السماح للآخرين بالدخول أو المقاطعة ، وتحويل المكالمات التليفونية الى السكرتير أو مدير المكتب ٠

١١- الحذر من التعصب ، أو التبرم ، أو عدم الوضوح ٠

١٢- اشعار من تكلم باننا أحسنا الاستماع لما قال ، وذلك يسرد الحقائق الأساسية أو النقاط الهامة التى جاءت فى حديثه ٠

١٣- البدء فى اتخاذ الاجراءات المتعلقة بموضوع المقابلة والتى تطمئنه الى اهتمامنا بما قاله ٠

**تنمية القدرة على الاستماع :**

فى مقدمة المهارات التى تعزز نجاح القائد الادارى قدرته على الاستماع

الى الآخرين · فالمعلومات التى تصل الى القائد ، والتى على أساسها يبنى قراراته السليمة ينقل معظمها اليه من خلال الحديث الشفوى · والاستماع الى كل ما يقوله الآخرون ليس بالمهمة السهلة ، وخاصة حينما تستبد بنا الرغبة فى المقاطعة ، أو حينما يحملنا حماس الجدل والمناقشة على التدخل، أو حينما ينفذ صبرنا ونندفع لنعرض المعلومات أو الأفكار التى لدينا ·

والمهارة فى الاتصالات ، وفى كبح جماح الرغبة فى المقاطعة تفيد فى مساعدة الآخرين على الاسترسال والاطمئنان الى اهتمام المستمع ، وبالتالى افراغ ما فى جعبتهم مما يهمهم أو يقلقهم · والاتصالات بذلك تهيىء جوا صالحا للوقوف على جوهر المشكلات للتفاهم · ويلاحظ أنه فى بعض الحالات التى يدخل فيها شخص منفعل الى رئيسه ويحكى له ما بنفسه وما يشغله ، يريح هذا الشخص جدا انصات الرئيس اليه ، حتى ولو لم يحل مشكلته من فورد ·

ان النجاح والتفوق فى الاتصالات يتناسب طرديا مع القدرة على الانصات · والقدرة على الانصات يمكن تنميتها بالتدريب بحيث نصبح مستمعين ممتازين ، وبحيث نستمر فى الاستماع كلما نازعتنا الرغبة فى المقاطعة · وليس هذا بالمهمة السهلة ، ولكن فى صعوبتها سر الاتصالات الناجحة · ان من ينصت كثيرا يعلم كثيرا ، ومن يعلم كثيرا تصبح لديه حقائق أوفر لاتخاذ قرارات أفضل ·

ان القائد الذى يستمع أكثر ويتكلم أقل يمثل النمط الديموقراطى فى القيادة ، لأنه يتيح لمرؤوسيه فرصا أفضل لعرض الآراء والأفكار وابداء وجهات النظر · وعلى العكس من ذلك ، نجد أن القائد الذى يصر على الاسترسال فى الحديث ولا يتيح الفرصة للآخرين لكى يعبروا عن آرائهم يمثل النمط التسلطى أو الديكتاتورى ·

ولعل من أفضل ما قيل عن قيمة الاستماع ما جاء فى رسالة الوزير بتاح حتب الى موظفى الدولة القديمة :

**« اذا كنت ممن يسعى اليهم الناس بالشكوى فكن هادئا عندما تستمع الى ما يريد الشاكى أن يقوله لك ، لا تصده قبل أن يفرغ كل ما فى نفسه ،**

**أو قبل أن ينتهى من قول كل ما جاء من أجله ، فان الشاكى يحب الاهتمـام بقوله اكثر من تحقيق ما يطلبه ٠٠٠ وليس من المحتم أن تنفذ له ما جاء فى شكواه ، ولكن حسن الاستماع اليه يريح قلبه » ٠**

**« بتاح حتب »**

**ثانيا : الاتصال الكتابى :**

وهو الذى يتم من طريق الكتابة ، ويكثر استعمال هذا الأسلوب من الاتصال فى المنظمات الكبيرة ٠ فبجانب الرغبة فى اثبات المعلومات والأوامر والتعليمات كتابة لضمان نقلها وسهولة الرجوع اليها ، فان ضخامة الجهاز وترامى أطرافه وكثرة العاملين فيه تحول فى أغلب الأحوال دون الاتصال الشفوى ٠

ويلاحظ كثرة الاتصال الكتابى فى حالة اتصال الرئيس بالمرءوسين ، ويقل فى حالة اتصال المرءوسين بالرئيس ، وذلك لاحجامهم عادة عن نكر المعلومات أو الأنباء التى تسبب حرجا للرئيس أو تغضبه فى تقارير مكتوبة٠

ويعيب الاتصال الكتابى أن مستقبل الرسالة قد لا يعرف الدافع على اصدارها ، أو قد يفهمه بمفهوم يختلف عما يقصده المرسل ، وقد يكون هذا الفهم الخاطىء نتيجة اختلاف المفاهيم أو مستوى التفكير أو المؤثرات الواقعين تحتها ٠

وقد يترتب على هذا أنه برغم وضوح التعليمات التى أصدرها الرئيس كتابة فان الاتصال لايحقق الهدف ٠ فالمرءوس ينقل صورة خاطئة للتعليمات التى وصلت اليه ، مثلما يحدث عندما تنقل صورة من مرآة الى مجموعة من المرايا وتضعف ملامحها كلما ابتعدنا عن المرآة الأصل ٠

وللتغلب على هذه المشكلة ، يلزم أن يعزز الاتصـــال الكتابى بشرح ومناقشة لموضوع الرسالة والهدف منها كلما تطلب الحال ذلك ٠ ويكون هذا من طريق مقابلة المرءوسين أو عقد اجتماع لهم ومناقشة ما حوته الرسالة ، وأيضا من تفهمهم للغرض الذى من أجله صدرت وكيفية تنفيذها ٠

وطرق الاتصال الكتابى متعددة أيضا ، ونعرض بعضها فيما يلى :

١ ـ التقارير :

وهى اما دورية تحوى احصاءات وبيانات تقدم فى فترات دورية معينة ( شهرية أو سنوية مثلا ) ، وهذه يجب أن تشتمل على توضيح لمفهوم الاحصاءات والبيانات ٠

واما تقارير عن موضوعات معينة ، مثل تقارير التفتيش أو المتابعة أو الانتاج ، وهذه يجب أن تكون موضوعية ومسببة وموضحا عليها رأى مقدمها بصراحة ، حتى يتسنى للرئيس البت فى الأمر دون ضياع الوقت فى استيفاء فحصها ٠

ويراعي أن معظم الرؤساء لا يتسع وقتهم لقراءة التقارير المسهبة أو الدخول فى التفصيلات أو المسائل الثانوية ٠ لذلك يلزم تلخيص التقارير المطولة فى أضيق الحدود وبما لا يخل بجوهرها ، ويقدم التلخيص مع التقرير الأصلى ٠

٢ ـ المذكرات والاقتراحات :

وهى تقدم عادة من المرءوسين يستوحونها من التطبيق العملى ومشكلات التنفيذ ٠ ويلزم العناية بهذا النوع لما قد تنقله المذكرات والاقتراحات من معلومات هامة مفيدة أو آراء صائبة تسهم فى تقدم العمل وتطوره أو حل مشكلاته ٠ وعلى الرئيس أن يقبلها بصدر رحب ، وأن يهتم بدراستها وتقدير جهود أصحاب الاقتراحات المفيدة ٠ وعليه أن يشجع تدفق هذا النوع من الاتصال ، وأن يبث فى مرؤسيه الهمة والتنافس لتقديم الاقتراحات ٠

٣ ـ الأوامر والتعليمات المكتوبة والمنشورات والكتب الدورية :

لكى تتحقق الفائدة من هذه الطريقة يجب مراعاة :

( أ ) أن يكون موضوع الأمر أو المنشور واضحا لا لبس فيه ولا غموض، حتى لا تنجم عن تنفيذه أخطاء تضر بصالح العمل ٠

(ب) أن يكون شرح موضوع الأمر أو الكتاب الدورى بلغة سهلة وبطريقة شيقة تستهوى القارىء وتتناسب مع ثقافته وتعليمه ·

(ج) أن تكون التوجيهات والتعليمات المتداولة تباعا منطقية ومسلسلة حتى لايحدث تضارب فى فهمها يسىء الى عملية التنفيذ ·

( د ) أن تعد الحوافظ اللازمة لحفظها وصيانتها ، حتى يمكن الرجوع اليها عند الحاجة ·

(هـ) أن يقتصد فى اصدارها ما أمكن ·

(و) أن تبوب وتفهرس وفقا لمستويات اصدارها وموضوعاتها الفنية لسهولة الاستدلال عليها ·

(ز) يستحسن جمعها وطبعها فى كتيب ، وأن يعاد طبعها دوريا بعد تصحيحها ·

٤ ـ الشكاوى :

ويستوى فى ذلك أن تكون الشكاوى بسبب سوء توزيع العمل بين القائمين بالتنفيذ ، أو أن التنفيذ لايتم بالصورة المطلوبة · فقد يتضح من فحصها وجود غبن على أحد المرؤوسين أو خطأ فى فهم الأمر الصادر مما يتطلب الاسراع الى تفاديه · ولذا يجب الاهتمام بالشكاوى وفحصها والقضاء على أسبابها وما تنجم عنها من نتائج توثر على سير العمل · فالمرؤوس الذى يشعر بالظلم لايكون انتاجه عند المستوى المطلوب ، والفرد الذى يقوم بتنفيذ أمر أو توجيه غير مقتنع بصحته يتعذر عليه أن يؤديه بالصورة التى أرادها مصدر الأمر ·

**ثالثا : الملاحظة :**

أن أسلوبى الاتصال السابقين ( الشفوى والكتابى ) يتركزان أساسا فى استعمال اللغة سواء فى الاتصال الشفوى أو الكتابى ·

ويمكن أن يتم الاتصال دون استعمال اللغة ، وذلك عن طريق ملاحظة

الحركات أو الأفعال الهادفة الى معانى محددة حيث يؤدى « الاحساس » الذى يتولد أثناء الملاحظة الى تمام الاتصال ٠

ومع أن هذا الأسلوب غير مستعمل على نطاق واسع ، الا أنه يبدو مهما فى الحالات التى تصبح فيها اللغة عائقا فى الاتصال ٠ أو حينما يكون هناك فارق فى الالمام باللغة الواحدة ٠

ويكون هذا الأسلوب فى الاتصال عنصرا هاما فى الاستفادة من الخبرات العالية ، وفى عمليات التدريب عن طريق الملاحظة ٠ وهو يؤدى الى ربط الفرد بالتجربة أو الموضوع ، وربما وقوفه على الغرض أو الغاية التى لم يفصح عنها شفاهة أو كتابة لسبب من الأسباب ٠

**رابعا : الاتصال المصور :**

هذا الأسلوب من الاتصال يكون التعبير فيه عن مضمون الاتصال بالتصوير أو المرئيات ٠ وهو الاتصال الذى يتم نتيجة ما تنقله الصورة المرئية من معانى محددة الى ذهن من يشاهدها ٠

وسائله :

( أ ) الصور الفوتوغرافية والملصقات ٠

(ب) الأفلام السينمائية ٠

(ج) الشرائح والفانوس العاكس ٠

( د ) التليفزيون ٠

وقد ساد الاتجاه أخيرا فى استعمال الألوان فى الاتصالات المرئية ، بهدف تقوية تأثيرها على الرائى ، وجذب انتباهه اليها وحصر كل اهتمامه فى موضوع الرسالة ٠ فقوة تأثير الصورة الملونة أو الفيلم أكبر عادة من قوة تأثير الصورة أو الفيلم العادى ٠ وقد امتدت فكرة الألوان الى المكاتبات ، فالخطاب المحرر على ورق ذى لون يبعث الارتياح فى النفس عادة ما يجذب الانتباه والاهتمام لمضمونه أكثر من الخطاب المحرر على ورق من لون عادى ٠

ولا يفوتنا أن ننوه بأن لكل وسيلة من وسائل الاتصال المذكورة مزايا وعيوبا لا يتسع المجال لسردها هنا ٠

# مؤثرات عملية الاتصــالات

تتأثر عملية الاتصالات بمؤثرات عديدة ، منها :

**١ ـ طبيعة العمل :**

تتأثر عملية الاتصالات أساسا بطبيعة النشاط الذى تمارسه المنظمة · ففى المنظمات العسكرية وفى الشرطة تسود الاتصالات الرسمية وتسير وفق مبدأ التسلسل العسكرى ، وتعتبر مخالفة ذلك تخطيا يتنـــافى مع النظم العسكرية · والذى يلاحظ أن هذه الصيغة الرسمية فى الاتصالات والعلاقات تسود هذا النوع من المنظمـــات عادة حتى فى العـــلاقات غير الرسمية والاجتماعية · فكثيرا ما تكون المرتبة عاملا فى اختيار الأصدقاء وفى تكوين « الشلل » ، حتى فى التجمع والجلوس معا فى الحفلات · هذا بينما تقل الاتصالات الرسمية فى المنظمات العلمية والفنية ·

كذلك فان عملية الاتصالات تتميز بخصـــائص أخرى · ففى تسيير الصواريخ والمركبات الموجهة مثلا يلزم أن يكون الاتصال دقيقا جدا ومستمرا، وتوقفه قد يعنى كوارث خطيرة ، أما اذا كان العمل يتوقف على انجـازات روتينية أو كان تنفيذا لقرارات متخذة سلفا وواضحة فان عملية الاتصالات تصبح أكثر سهولة ·

وكذلك الحال اذا كانت هناك وسيلة سهلة واضحة محددة للتفاهم متفق عليها سلفا · فيمكن مثلا لقائد الفرقة الرياضية أو الفرقة الموسيقية أن يتفاهم مع عدد كبير من الأفراد باشارة بسيطة محددة يفهم منها كل فرد ما يقصده القائد بالضبط ، وتكون بمثابة أمر متصل يطلب به أداء عمل أكثر تعقيـدا من هــذه الاشـــارة ·

واذا كان العاملون يشتركون عن قرب فى عمليـــة جمـــاعية ويرون ما يفعلونه وما يقصدونه فهم لا يحتاجون الى نظام آخر لتبادل المعلومات ·

فاذا كان الاتصال المبدئى قائما فلا حاجة لنظام آخر لتبادل المعلومات·

كما فى حالة عدد من الأفراد يعملون معا على دفع عربة ، فان كلا منهم يصبح على دراية تامة بكل مايفعله الآخرون ولا حاجة لاعطاء المعلومات بطريق آخر .

كذلك يلاحظ أنه اذا كان الأفراد يعملون فى خط انتاج فانه لايكون هناك حاجة قوية للاتصال . وانما يلزمهم عادة تبادل البيانات مع من يقوم بأعمال تسبقهم أو تلحقهم . فالعامل فى خط الانتاج لايحتاج عادة الى الاتصال سوى بزميله الذى يؤدى الخطوة التى تسبقه أو التى تليه .

**٢ ـ التنظيم :**

تتأثر عملية الاتصالات بعدد الوحدات التى تضمنها المنظمة ، وبالتوزيع الجغرافى لهذه الوحدات ، كما تتأثر أيضا بنطاق التمكن الذى يسيطر عليه الرئيس .

فزيادة عدد الوحدات وبعدها الجغرافى عن المركز يؤثر فى فاعليـــة الاتصالات فالثابت أن كمية المعلومات الموجودة بالفروع ومدى دقتها تتناسب تناسبا عكسيا مع المسافة بين هذه الفروع والمركز . ويلاحظ أيضا أن قدرة الرئيس على الاتصال بأعوانه تتأثر بعدد هؤلاء الأعوان المباشرين الموجودين فى نطاق تمكنه ، بمعنى أنه اذا زاد نطاق التمكن على العدد المناسب للتوجيه والاشراف بكفاية تأثرت فاعلية الاتصالات .

**٣ ـ حجم المنظمة :**

الاتصال هو الذى يحدد ويعين الأعمال العديدة التى يجب انجـازها للوصول الى الهدف . أى هو الذى يوضح ماذا يفعل ، وكيف ، ومتى . وهذا أمر تتناسب صعوبته طرديا مع حجم المنظمة . بمعنى أنه كلما كبر حجم المنظمة وتشعبت كانت عملية الاتصالات أكثر صعوبة وتعقيدا .

وفى المنظمات كبيرة الحجم يجب أن يكون هناك مصدر موحد للمعلومات والبيانات ، فاذا تعددت المصادر أدى هذا الى الاضطراب والتضارب . كما يجب أن تحدد قنوات تبادل المعلومات بوضوح لا يحتمل معه أى لبس . ومن جهة أخرى يتعين أن تكون الاتصالات رسمية ومثبتة كتابة ، ولهذا فان تضخم الجهاز الحكومى يعد من أهم العوامل التى أدت الى زيادة عملية الاتصالات تعقيدا وبطئا .

### ٤ - عمر المنظمة :

ويؤثر عمر المنظمة كذلك فى عملية الاتصالات وشكلها · فاذا كانت المنظمة مازالت تقوم بتحديد شكلها أو هدفها أو أسلوب عملها وجب أن تكون شبكة الاتصالات ضيقة ، وأن تكون الاتصالات شخصية ما أمكن ، وأن تصدر الأوامر واضحة جدا ، وأن ترفع التقارير المفصلة التى تبين نتائج مجريات الأمور يوميا ·

وكلما استقر العمل بالمنظمة وتحددت معالمه وساد التعاون بين أفرادها وقويت بينهم أواصر الصداقة ، أمكن الاستغناء عن التفاصيل ، وأمكن كذلك أن تكبر شبكة الاتصالات تدريجيا من غير أن تصبح عائقا لسير العمل · وعادة ما يتقلص حجم الاتصال الرسمى والكتابى ، وتنمو الاتصالات غير الرسمية ،ويصبح الاعتماد أكثر فأكثر على التفاهم والاتصالات الشفوية·

### ٥ - اتجاهات الرئيس فى العمل :

ان اتجاهات الرئيس نحو العاملين ونحو القيادة والسلطة هى التى تحدد نمط العمل بالمنظمة · فالرؤساء الذين تتملكهم النزعات التسلطية والاتجاهات الديكتاتورية فى الادارة قلما يقبلون المشاركة فى الرأى أو النصح أو النقد أو الاستماع الى آراء الآخرين التى تعارض رأيهم · وهذا يؤثر بالضرورة على عملية الاتصالات بالمنظمة ، وقد يؤدى الى توقف هذه العملية أو عدم أدائها لوظيفتها صعودا أو هبوطا كما يجب أن تكون · ذلك أن المرءوسين عادة يتجنبون المواقف التى تؤدى بهم الى الاحتكاك أو الاختلاف مع رؤسائهم ·

وعلى العكس من هذا تؤدى القيادة الديموقراطية والاتجاهات التقدمية فى الادارة الى تنمية اتصالات فعالة ومستمرة تخدم أهداف المنظمة وأهداف العاملين فيها على حد سواء · فالقيادة الديموقراطية تشجع المشاركة والشورى فى الرأى واتخاذ القرارات ، وتعمل من خلال نظام جماعى لا يعتمد على فرد بذاته ·

# ارتباط الاتصالات بمهام الادارة الاخرى

## ١ ـ الاتصالات والقيادة :

ترتبط عملية الاتصالات بالقيادة سياسية كانت أم ادارية · والقائد الناجح هو الذى ينفق الجزء الأكبر من وقته فى الاتصالات بصورها المختلفة ·

وهو الذى يشجع تدفق المعلومات اليه بصفة مستمرة لكى تكون القرارات والاجراءات التى يتخذها مؤسسة على الحقائق والمعلومات الأصيلة الضرورية ، وهو الذى يتجنب أن تكون الاتصالات الصادرة عنه مقتضبة أو متعسفة ، لأن هذا يؤدى الى الاقلال من الاتصالات الصاعدة تجنبا للاحتكاك ، ورغبة فى التعايش السلمى ، وخوفا من اثارة الغضب وما يترتب على ذلك من المظاهر الادارية والانسانية المرضية ·

للتدليل على أهمية الاتصالات بالنسبة لعمل القائد الادارى ، وعلى أن هذه العملية تستأثر بجزء ضخم من وقته وجهده نسوق المثل الآتى :

كانت صناعة الفحم فى انجلترا بعد الحرب العالمية الثانية فى حال سيئة ، وأخذ عدد كبير من العاملين بها يتركونها · وكانت توقعات أصحاب المناجم والشعب الانجليزى تؤكد ضرورة تدخل الحكومة لانقاذ الموقف · فلما أممت الحكومة الفحم سنة ١٩٤٦ ، أعدت برامج تدريب للمديرين العاملين بالمناجم · ووجهت هذه البرامج للتركيز على النواحى المتصلة بهندسة المناجم · وبعد مضى ست سنوات تقريبا على تنفيذ هذه البرامج فكر المسئولون فى عمل تقويم لها · ولكى يصلوا الى تقويم موضوعى بدأوا فى دراسة الأعمال التى يؤديها المديرون ممن حضروا برامج التدريب على هندسة المناجم وفى تحليل هذه الأعمال · ومن طريق عمل المراجعة المكتبية لنشاط هؤلاء المديرين ، أى حصر أوجه النشاط الذى يمارسونه يوميا وكم من الوقت أنفق فيها ، أظهرت البيانات التى جمعت الحقائق التالية :

٢٠٪ من وقت المديرين ينفق فى اتصالات خارجية خاصة بمشكلات العمل والعمال ·

٣٠٪ من وقتهم اتصالات لأسفل ·

٤٠٪ اتصالات لأعلى ٠

١٠٪ تنفق فى أعمال تتصل بهندسة المناجم ٠

وهذه النتائج مفيدة جدا ٠ فهى تؤكد حقيقة هامة ، وهى أن ٩٠٪ من وقت المديرين فى صناعة الفحم ينفق فى الاتصالات المختلفة ٠ ومن ثم كانت برامج التدريب على هندسة المناجم غير هادفة الى تنمية المديرين فى مجال النشاط الحقيقى الذى يمارسونه ٠

وتفيدنا هذه الحقائق فى فهم حقيقة النشاط الذى يمارسه القادة بصفة عامة ٠ والذى يمكن القول بأنه نشاط اتصالات وعلاقات فى المقام الأول بصرف النظر على اتجاهها وطبيعتها ٠

٢ - الاتصالات وتفويض السلطة :

كذلك ترتبط عملية الاتصالات بتفويض السلطة ٠ فكلما زادت عملية التفويض زادت سرعة عملية الاتصالات وفاعليتها ٠ فلو فرضنا أنه توجد خمسة مستويات ادارية فى منظمة ، وحدث مشكل عند المستوى الأول من القاعدة ، فانه يمكن مواجهة المشكل على الفور دون تأخير أو انتظار لو أن سلطة البت كانت مفوضة الى المستوى الثانى الذى يعلوه مباشرة ٠ أما اذا كانت السلطة مركزة فستضطر الادارة الى دفع البت فى المشكل عبر الدرجات والطبقات الادارية المتراكمة مما يؤدى الى تفاقم المشكل أو تعقيده وربما تعذر حله مستقبلا ٠

وهنا يلزم التنويه بأن تفويض السلطة لا يتوقف على مدى توافر وسائل الاتصالات فى المنظمة بقدر ما يتوقف أساسا على اتجاهات الرئيس الأعلى نحو السلطة ٠ فاذا كان هذا الشخص يصر على معرفة كل كبيرة وصغيرة والالمام بكل المعلومات تافهة كانت أم جدية ، فبالمثل سوف تكون اتجاهات من هم دونه ٠ لأن المرءوس اذا أحس أن عليه أن يعطى تقارير مفصلة فانه سوف يركز السلطة ليجمع كل المعلومات - مهما كان مستواها - حتى يستطيع وقت الضرورة أن يغطى موقفه أمام الرئيس ويجاوبه على كل ما يريد الوقوف عليه من الأمور التى هى أصلا دون مستواه ٠ وهكذا تؤثر اتجاهات قيادة المنظمة فى مدى استعداد المستويات المختلفة بها لتفويض السلطة ٠

### ٣ ـ الاتصالات والتدريب :

والاتصالات عامل هام فى تدريب العاملين • فمن خلال عملية الاتصالات يمكن للرؤساء والقادة ممارسة التوجيه والتعليم والتدريب الذى يؤدى الى زيادة المهارات الفردية والجماعية للموظفين وتحسين أدائهم للأعمال ، وتشكيل سلوكهم واتجاهاتهم بما يتفق وأهداف العمل •

وقد توصلت البحوث العلمية التى أجريت فى هذا الصدد الى نتائج تعزز هذا الرأى • فقد تبين أن مدة بقاء المرضى بالمستشفيات تتناسب تناسبا عكسيا مع المدة التى يقضيها الطبيب المعالج مع هيئة التمريض المختصة بالحالة • بمعنى أنه كلما أعطى الطبيب وقتا كافيا للممرضة لكى يشرح لها حالة المريض والطريقة المثلى لراحته ، وكميات الدواء والغذاء التى يتناولها ••• وما الى ذلك ، قلت مدة بقاء المريض فى المستشفى •

كذلك تبين أن للاتصالات بين رؤساء العمال والعمال أثرها فى ظهور أو اختفاء المظاهر المرضية فى بيئة العمل ، ففى الحالات التى تدفقت فيها الاتصالات بين رؤساء العمال والعاملين معهم قلت نسبة الاصابات الناتجة عن الجهل ، وقلت نسبة الغياب والتمارض الناتجين عن مشاعر عدم الارتباط الوثيق بين العامل ومنظمته •

وفى دراسة ثالثة اتضح أن الاتصالات بين أسرة التدريس بالمدرسة وتلاميذها ، عامل هام له أثره فى سلوك التلاميذ • فحينما كانت عملية الاتصالات مستمرة وفعالة بينهما قلت حالات الانحراف والغياب والزوغان •• والعكس صحيح •

### ٤ ـ الاتصالات والتنسيق :

الاتصالات الأفقية وسيلة التنسيق ، ولا يمكن أن يتم التنسيق الا عن طريق الاتصال • والمشاهد أن جميع الظواهر تدل بوضوح على أن عالمنا الحاضر أصبح عالم منظمات ضخمة • هذه المنظمات ـ حكومية كانت أم أهلية ـ تتطلب مزيدا من التحكم فيها والسيطرة عليها وقيادتها نحو أهدافها وقد استتبع هذا زيادة الاعتماد على التنسيق لامكان توفير التعاون والمواءمة الضرورية بداخل هذه المنظمات وبينها وبين بعضها البعض • وفى الواقع

أن جزءا ضخما من عمل المديرين ينفق فى محـــاولات التنسيق بين عمـل الوحدات المختلفة لاخراج العمل المتكامل للمنظمة ٠

وفى مقدمة عمليات التنسيق التى تتم بواسطة الاتصال هو التنسيق عن طريق الاجتماعات أو المؤتمرات التى يدعى اليها الرؤساء فى المستوى الواحد، كمديرى الادارات أو رؤساء الأقسام ٠ وهذه الطريقة تؤدى ـ فيما تؤديه من فوائد ـ الى نقل الصورة المتكاملة عن سير العمل فى هذا المستوى الى كل الأطراف المعنية بالعمل عند المستوى نفسه ٠

ولكى نوضح هذه النقطة نتصور أن وزيرا من الوزراء يعمل معه أربعة من وكلاء الوزارة ٠ وكل من هؤلاء الوكلاء يختص بقطاع معين من النشاط٠ فاذا كان الوزير يجتمع بكل من الوكلاء على انفراد ليناقشه فى سياسة عمله ومشكلاته حسبما يسمح له وقته ٠٠٠ فاننا يمكن أن نتصور أنه فى حالة غياب الوزير لن يوجد بالوزارة وكيل واحد لديه كل المعلومات الضرورية أو الصورة المتكاملة عن أعمال الوزارة ونشاطها ٠ أما لو أن الوزير اعتـــاد يوميا أو أسبوعيا ـ ولو لمدة ٣٠ دقيقة ـ أن يجتمع الوكلاء الأربعة فى شبه مؤتمر للتنسيق بين أعمالهم ولتبادل الرأى والمعلومات وتوضيح الصـــورة الحقيقية لتقدم العمل ومشاكله ، فان هذه الاجتماعات ستفيد فى المام كل من الوكلاء بموقف الوزارة متكاملا ٠ فاذا ما غاب الوزير كان أى منهم فى مركز يسمح له بادارة دفة العمل ٠

## عـوائق الاتصـــال

لا يتم الاتصال بنجاح لمجرد صدور الرسالة ، وانما يتحقق هذا اذا أحدث النتائج التالية :

١ ـ أن يستقبل المرسل اليه الرسالة ٠

٢ ـ أن يفهم المرسل اليه الرسالة ٠

٣ ـ أن يفهم منها المعنى نفسه الذى قصده المرسل ٠

٤ ـ أن تحرك الرسالة المرسل اليه للعمل وفقا لما جاء بمضمونها ٠

٥ ـ أن يأتى التحرك بالنتيجة التى ارتآها مصدر الرسالة ٠

على أن هذه الخطوات الهامة فى عملية الاتصال الناجح قد لا تتم اذا ما اعترضتها عوائق تحد من سيرها أو توقفه تماما . ومن أهم العوائق التى تقف فى سبيل نجاح الاتصال ما يلى :

**١ ـ اللغـــة :**

اللغة من العوائق الهامة التى تؤثر فى نجاح عملية الاتصال . فاللغة هى مادة التعبير عن موضوع الاتصـــال . وقد تكون الكلمات ذات معان مختلفة ، أو تكون الصياغة معقدة أو غير منطقية فلا يفهم القارىء ما يعنيه الكاتب . وقد تكون المعانى غير واضحة بسبب التفاوت فى التعليم والثقافة، أو بسبب نوع التخصص .

كذلك فان طريقة نطق الألفاظ قد توحى بمعنى يخالف مفهومها العادى. فالتعبير الذى يستعمله الرئيس للتعليق على لقتراح تقدم به مرءوس قد يحمل معنى التقدير ، وقد يحمل فى الوقت نفسه معنى التهكم . وهذا الاختـــلاف تحدده طريقة الالقاء وكيفية استعمال الألفاظ .

وقد يكون العائق هو عدم وضوح المعانى بالنسبة للقارىء . كما فى حالة التعليمات التى يحتار فى محاولة فهمها من يطلب اليهم تنفيذها ، بسبب الغموض أو التناقض أو عدم التركيز . وربما يكون هذا راجعـــا الى عدم وضوح الصورة الأساسية فى ذهن مصدر التعليمات ، أو أنه مع وضوحها فى ذهنه لم يختر لها من التعبيرات والألفاظ ووسائل النقل ما يناسبها وينقلهـا على حالها .

**٢ ـ القيم والعادات :**

يتم الاتصال عادة لو أن مضمون الرسالة كان يعنى بالنسبة للمرسـل اليه حقائق معينة قصدها المرسل . ومن هنا يكون الاختلاف فى البيئـــة الاجتماعية وما يترتب على ذلك من اختلاف القيم والعادات والتقاليد أثره فى عدم تمام الاتصال بنجاح .

فلو أن شخصا قال لآخر ممن تدعو تقاليده تحكم الرجل فى المرأة « انتم تحكمكم امرأة » ، لثار الأخير واعتبر هذه الجملة اهانة كبيرة . بينما لو قيلت الجملة نفسها لرجل انجليزى بهدف النيل منه ، فأغلب الظن أنه لن

يجد فيها أية اهانة لأن تقاليده تسمح بذلك فعلا ، ومن ثم فان الاتصـــال لا يحقق أهدافه ٠

### ٣ - درجة التفاهم :

عندما يبلغ التفاهم مداه بين الأفراد ، فان الاتصـــال قد يتم بدون استعمال ألفاظ أو النطق بعبارات ٠ وهذه الحقيقة تسرى أيضا فى علاقة المنظمات بالعاملين بها ٠ فكلما ساد جو من التفاهم والتعاون أصبحت عملية الاتصالات أسهل وأيسر وأكثر نجاحا ، وقل التمسك بالاجراءات الرسمية المتبعة ٠

وعلى العكس من هذا ، كلما ساد الشك وعدم الاطمئنان انعدم التعاون وضعفت الثقة أصبحت عملية الاتصـــالات أصعب وتدور فى اطار رسمى يتمسك فيه كل فرد بالشكليات ٠ فمثلا اذا كان الموظف يشك فى نوايا من حوله أو غير واثق بالمستويات الأخرى التى تتعامل معه فانه يصر عادة على اثبات كل اتصالاته وتحريرها من أصل وصورة ، والحصول على توقيعـات ومستندات كتابية ، مما يؤثر فى سرعة البت واتخاذ القرارات ويعقد عملية الاتصال ويعرقلها ٠

### ٤ - التخصص :

قد يكون التخصص من عوائق الاتصال وذلك فى الحالات التى يتصل فيها الفنيون والعلماء والمتخصصون بزملائهم غير المتخصصين من العاملين ٠

وبالرغم من اجادة غير المتخصص للغة التى يستعملها المتخصصون ، فانه قد لايفهم ما يقولون بسبب المصطلحات العلمية والفنية التى يستعملونها ٠ فالذى يحضر مثلا مجموعة من الأطباء دعوا لاستشارتهم فى حالة مريض "Consultation" لا يفهم عادة ما يدور بينهم من حديث بسبب لغـــة التخصص التى يتخاطبون بها ٠ ويلاحظ أن الاتصالات بين المهندس الذى يشغل منصب مدير فنى ، أو الطبيب الذى يدير مستشفى وبين زملائه فى تخصصه نفسه تكون أسهل منها بينه وبين زملائه الاداريين غير المتخصصين ٠ وكثيرا ما ينبع من هذا ظاهرة الانعزال وظهور الشلل نتيجـة الانفصـــام المترتب على التخصص ٠

### ٥ - فاصل المكانة أو الدرجة :

اختلاف الدرجة أو الرتبة قد يؤدى الى التزام أنواع مختلفـــة من

الاجراءات الشكلية — كالتسلسل العسكرى — والطقوس ليتم الاتصال ٠ وقد يخلق فاصل الدرجة أو المرتبة مسافة — رسمية ونفسية — بين المستويات العليا والدنيا بالتنظيم هذه المسافة تعوق فاعلية عملية الاتصال ، وخاصة ما كان منها متجها من أسفل الى أعلى ، حيث يتجنب المرءوسون اختراق مجال الهالة الوظيفية التى يحيط بها بعض الرؤساء أنفسهم ٠٠ اما بفعل القيم والعادات الاجتماعية والمؤثرات الايكولوجية التى أشرنا اليها سلفا ، واما بسبب الفواصل التى يرتبها المستوى الذى يشغله الرئيس فى البناء التنظيمى ، والتى قد تؤدى مثلا الى حجب المعلومات التى تحمل أنباء سيئة خوفا من ازعاج الرئيس أو اثارة غضبه ، أو التظاهر بفهم المعلومات خوفا من النقد أو تحرجا من السؤال ٠

ولعل هذا فى مقدمة الأسباب التى تدعو بعض المنظمات الى وضع صناديق لتقبل الشكاوى والمقترحات بما يمكن صغار الموظفين — ممن يحجمون عن مواجهة الرؤساء — من الاتصال برياستهم ٠

### ٦ — كبر الحجم والانتشار الجغرافى :

كبر حجم المنظمة يؤثر على عملية الاتصالات ٠ وعادة يرتبط كبر الحجم بالانتشار الجغرافى للمنظمة ٠ وتبدو هذه الظاهرة فى الخدمات المنظمة على أساس مركزى مثل خدمات الأمن ٠ فبعد المسافة بين مصدر الرسالة وجهة استقبالها يزيد من احتمالات ما يمكن أن يطرأ عليها من تغيير أو تحريف ٠ وكلما زادت الطبقات التى بها المعلومات زاد احتمال بعدها عن شكلها الأصلى ٠

كذلك فان بعد المسافة بين قيادة المنظمة والعاملين بالأقاليم والمناطق النائية يحول بين القيادة وبين الحصول على المعلومات الكاملة المتعلقة بسير العمل ، ومدى تقدم التنفيذ وما يعترضه من عقبات ٠ وفى الوقت نفسه يكون العاملون بهذه المناطق فى سعى دائم للوقوف على الأخبار والمعلومات المتاحة للعاملين بالقيادة ، وخاصة ما يتعلق منها بشئون العاملين كالترقيات والتنقلات ٠

### ٧ — الافراط فى الاتصال :

الحكمة القائلة « اذا زاد الشىء عن حده انقلب الى ضده » تنطبق هنا

تماما ٠ فمع التسليم بأن الاتصالات عامل هام وحيوى لبقاء المنظمة فى حالة حياة ولاستمرار العملية الادارية ، الا أن الافراط فى الاتصالات عادة مايؤدى الى اعاقة الاتصال الفعال ٠

ذلك أن الاعتدال فى الاتصال وتنظيمه يعطى للمعلومات التى تنقل جدية وأهمية ويساعد الآخرين على تنظيم الاستفادة بوقتهم ٠ أما اذا زادت الاتصالات على القدر المناسب فانها قد تصبح عبئا على المتصل به ، وقد تتطلب جانبا كبيرا من وقته الذى يضيع فى حضور اجتماعات لا مبرر لها ، أو فى قراءة الكتب الدورية العديدة والمنشورات والتوجيهات والأوامر التى لا تنقطع ٠ وقد يصل به الأمر فى النهاية الى عدم الاكتراث بالمعلومات أو العزوف عن حضور الاجتماعات ٠

وعادة ما يكون الافراط فى الاتصالات نتيجة رغبة الرئيس فى أحكام الرقابة والاشراف مما يتولد عنه طوفان من الاجراءات والتعليمات والقواعد ٠ وفى حالات كثيرة تكون هذه التعليمات والقواعد بعيدة عن المشكلات الحقيقية أو المشكلات المحلية مما يؤدى الى اهمالها وعدم قراءاتها ٠

### ٨ ـ عوائق نفسية :

ان درجة استعداد الرؤساء لتقبل آراء المرءوسين وأفكارهم تؤثر تأثيرا مباشرا فى مدى تدفق المعلومات من الرئيس واليه ٠ وضيق الرئيس باتصالات مرءوسيه يجعلهم يحجمون عن مده بالمعلومات ويحتجزون ما لديهم منها ، مما قد يؤثر فى كفاية العمل ٠ كذلك فان استهجان آراء الآخرين أو تسفيهها يحدث الأثر نفسه ٠

ويميل بعض الأفراد الى حبس المعلومات التى لديهم عن خوف أو عن تعود ٠ أو اعطاء بيانات غير سليمة عند القيام ببحوث أو دراسات حتى لاتؤثر نتائجها عليهم أو على عملهم ٠ وهذا يحول دون تمام الاتصال بالطريقة المثمرة ٠

ولا يخفى أن طريقة الاتصال تتأثر بمدى التفاهم والتعاون القائم بين العاملين ٠ فدرجة التفاهم والانسجام التى تتوافر بينهم تحدد أسلوب الاتصال ومدى فاعليته ٠

## الفصل السادس

# الرقابة

الرقابة احدى مكونات العملية الادارية الهامة · ومع ذلك فهى تمثل احدى النواحى التى يحيطها الكثير من سوء الفهم · فعادة ما تختلط الرقابة فى ذهن البعض بغيرها من عناصر العملية الادارية ، وكثيرا ما تفهم الرقابة بمعناها الضيق أو بمعناها السلبى · ولعل هذا يرجع الى عدة أسباب ، منها أن الرقابة ترتبط بأوجه النشاط الادارى الأخرى ، ومنها أنها تعبر عن نفسها بطرق متعددة ، ومنها أنها تستخدم أساليب متنوعة ، ومنها أنها مختلفة المصادر ، وربما أيضا بسبب أن الرقابة مرت بتغيير جوهرى فى مفهومها وأهدافها ·

وينظر الى الرقابة الآن كحجر الزاوية فى الادارة · وتعد وظيفة حيوية فى الدولة الحديثة بالدرجة التى تضعها فى مصاف السلطات الهامة بالدولة

فى بعض البلدان • ففى جمهورية الصين الشعبية تعتبر الرقابة بحكم الدستور احدى السلطات الخمس فى الدولة الى جانب السلطة التنفيــذية والسلطة التشريعية ، والسلطة القضائية ، وسلطة الخدمة المدنية •

وتحظى الرقابة باهتمام خاص من جانب بعض الرواد فى مجال الادارة• وهؤلاء يضعون الرقابة فى المقدمة ، ويصف أحدهم التنظيم بأنه هــو الرقابة "Organization is Control" (١) •

**والرقابة كوظيفة من وظائف الادارة تمارس فقط حينما تؤدى وظائف الادارة الأخرى كالتخطيط ، والتنظيم ، والقيادة ، واتخاذ القرارات • ذلك أن الهدف الأساسى من الرقابة هو التاكد من أن الأعمال تسير فى اتجــاه الأهداف بصورة مرضية ، وأن هذه الأهداف تتحقق على مستوى عال من الفاعلية والكفاية والعلاقات الانسانية السليمة • ومن هنا فالرقابة لا يمكن أن تخدم الادارة الفاشلة ، أو أن تكون بديلا عنها •**

وتأسيسا على ما تقدم ، فانه لا يمكن مناقشة الرقابة فى فراغ • اذ انها تفترض أصلا وجود نظام ادارى قائم . ويمارس نشاطا يؤدى الى تحقيق الهدف داخل اطار من القواعد الحاكمة ، مع توافر بناء تنظيمى يحــدد الوظائف والعلاقة بينها والمستويات والاختصاصات والواجبات والمسئوليات ، كل هذا فى ظل ادارة قادرة على التخطيط ورسم السياسات واتخاذ القرارات وتكريس الجهود من أجل العمل •

ولا يوجد نظام مثالى للرقابة • فهى تختلف باختلاف الأنظمة الاجتماعية والسياسية والادارية • كما تختلف من مرحلة زمنية لأخرى • فيلاحظ مثلا أن الرقابة عن طريق التدرج الرياسى الذى يحدده البناء التنظيمى تتفق مـع القيم وانماط السلوك بالمجتمعات التى تحتل فيها السلطة التقليدية للوالد او الرئيس مكانة مرموقة • وفى الدول التى تاخذ باسلوب التخطيط القــومى الشامل ، تظهر الحاجة الى نظام رقابة على مستوى قومى • وفى بعض الدول تكون أجهزة الرقابة الخــارجية تابعة لرئيس الوزراء او لرئيس الدولة ، وبذلك تصبح خاضعة للقوى السياسية العليا بما فى هذا النظام من مزايا وعيوب•

---

1. Mary Parker Follet.

على أنه أيا كان نظام الرقابة المعمول به . فان هذا النظام يجب أن يكون سليما وفعالا • فاما رقابة صالحة واما لا رقابة على الاطلاق • ذلك أن نظام الرقابة الفاسدة يكون أشبه بجهاز « الرادار » المختل فى الطائرة • وأفضل للملاح أن يعتمد على نفسه من أن يعتمد على مثل هذا الجهاز الذى قد يؤدى به الى كارثة •

وينظر الكثيرون الى الرقابة على أنها أثقل أعباء الادارة • ذلك أن النجاح فيها يتطلب قدرا مناسبا من الحكمة والحصافة الى جانب الالمام بالنواحى النفسية والانسانية للعاملين • ومن ناحية أخرى فان الافراط فى الرقابة يؤدى الى السلبية ، ويقتل الحوافز ، ويحول دون تنمية الموظفين فى اتجاه القيادة الرشيدة وتحمل المسئولية • كما قد يحول الافراط فى الرقابة بين المنظمة وبين الانطلاق نحو تحقيق أهدافها •

## الرقابة على الادارة العامة

الرقابة على النشاط الحكومى متعددة المصادر وتشمل :

١ ـ الرقابة الشعبية :

وهى نوع الرقابة الذى تمارسه الجماهير أو أفراد الشعب الذين يتصلون بالحكومة • ويتميز هذا النوع من الرقابة بالحيوية والاستمرار نتيجة الاحتكاك والتفاعل المستمر بين الشعب والحكومة • ويتوافر هذا النوع من الرقابة بصرف النظر عما اذا كان يتولاه شخص منتخب كما هو الحال عند شكوى الجمهور مباشرة لرئيس الجمهورية ، أو هيئات ممثلة للشعب كالحزب الشيوعى فى روسيا ، أو كان يمارس بواسطة الأفراد مباشرة • والرقابة الشعبية يمكن أن تعبر عن نفسها بأساليب ايجابية وسلبية تبدو فى شكل تعاون وتضامن ، أو مقاومة وشكاوى ، وربما تظاهر وشغب •

٢ ـ الرقابة التشريعية :

وهى نوع آخر من الرقابة الشعبية التى تمارس بواسطة ممثلى الشعب فى الهيئة التشريعية • وهذا النوع من الرقابة يعبر عن نفسه بأساليب مختلفة تتوقف على درجة التطور السياسى ، الى جانب التقاليد الحضارية والأحوال

الاجتماعية السائدة ففى المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية مثلا ، تعتمد الرقابة التشريعية كثيرا على عمل لجان تقصى الحقائق التى تمثل السلطة التشريعية ٠

أما فى الدول الاسكاندنافية فيوجد موظف يسمى أمبودسمان "Ombudsman" أوجده المجلس النيابى فى مكانة قضائية عليا، وله سلطة البحث والتحرى فى أى عمل ادارى ٠ وهذا الموظف يمتاز عادة بالتمكن فى النواحى الادارية والمالية والقانونية ٠ ويخول سلطة المبادأة باجراء التحريات أو القيام بها بناء على المعلومات أو الشكاوى التى تصله من الجمهور أو الموظفين الرسميين أو من الصحافة وأعضاء البرلمان ٠

٣ ـ الرقابة القضائية :

وهذا النوع من الرقابة يختلف ايضا من دولة لأخرى ٠ ففى بعض الدول يوجد نظام قضائى واحد له اختصاص فى جميع المنازعات التى تنشأ ، وفى بعضها الآخر توجد محاكم ادارية خاصة مستقلة ٠ ففى كل من جمهورية مصر العربية وفرنسا يختص مجلس الدولة بالفصل فى المنازعات التى تنشأ بين الأفراد والحكومة ، والتى تتصل بالاجراءات غير القانونية أو التعسفية للادارة ٠

٤ ـ الرقابة الادارية :

وتشمل أنواع الرقابة التى تمارسها الحكومة على أجهزتها المختلفة ، وعلى عمل هذه الأجهزة بغرض التاكد من تحقيقها لأهدافها باكبر قدر من الكفاية وفى الوقت المناسب ٠ وسواء كانت هذه الرقابة خارجية تمارسها أجهزة مركزية مستقلة مثل الجهاز المركزى للمحاسبات ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، والرقابة الادارية ، أم كانت رقابة داخلية تمارسها كل وزارة أو مؤسسة عن طريق أجهزة متخصصة للرقابة الداخلية أو عن طريق التدرج الرياسى ، من خلال المستويات الرئاسية المتدرجة التى يحددها البناء التنظيمى داخل كل وحدة ٠

والرقابة الادارية بذلك ، هى ذلك النوع من الرقابة الداخلية والخارجية التى يمارسها الجهاز التنفيذى بنفسه على نفسه للتاكد من تنفيذ القوانين واللوائح والتعليمات على افضل وجه ممكن ، ولضمان سلامة التصرفات ، وكفاءة الأداء ، ورعاية مصالح الجمهور والعاملين على حد سواء فى كافة أجهزة الدولة التنفيذية على المستويين المركزى والمحلى ٠

# ماهيـــة الرقابة

الرقابة التى تعنينا هنا هى الرقابة الادارية · اى نوع الرقابة الذى تمارسه الحكومة بنفسها على أنشطتها المختلفة · وهى الوسيلة التى عن طريقها تتاكد الحـــكومة من أن الأهــداف تتحقق بكفــاية واتقان وسرعة ·

والرقابة فى اطار هذا المفهوم شـــديدة الارتباط بأهداف الحـــكومة وبالأهداف التى تسعى كل وزارة وكل هيئة لتحقيقها · ومن هنا يصبح وضوح الأهداف مطلبا ضروريا للرقابة الفعالة · وبعبارة أخرى يمكن القول بأنه ما دامت الرقابة تهدف الى التأكد من تحقيق الأهداف بكفاية ، فان طبيعة هــذه الأهداف ومداها وما ترمز اليه وكل ما يتصل بها تصبح عناصر على اكبر درجة من الأهمية ، ويتحتــم وضوحها التام بالنســبة لكل من العــاملين والمراقبين ·

وعلى المستوى نفسه من الأهمية يتعين أن تكون هناك وحدة فــكر بالنسبة لكل من العاملين والمراقبين بالنسبة لما يمكن أن تعنيه هذه الأهداف وبالنسبة لفهمها · فكلما كانت الأهداف واضحة ومفهومة ومحددة كان من السهل مراقبة أوجه النشاط المؤدية لتحقيق هذه الأهداف ·

ان ارتباط الرقابة بطبيعة النشاط الحكومى قد جعل مهمة الرقابة على الحكومة فى العصر الحديث أكثر صعوبة واكثر ضرورة · فالحــكومة الآن تمارس نشاطها فى عديد من الميادين الجديدة الفنية والعلمية · وهذا يتطلب بالضرورة أنماطا جديدة من الرقابة الفنية ، والمراقبين المؤهلين فى شــتى ميادين التخصص ·

ومن ناحية أخرى فقد حدث تطور ملحوظ فى أهداف الرقابة · هذا التطور جعل مهمة الرقابة لا تقتصر على مجرد التاكد من أن اوجه النشــاط الحكومى تمارس فى حدود القانون واللوائح والتعليمات ، وانما التاكد أساسا من انها تمــــارس بكفاية واقتصاد وسرعة فى حــــدود القانون واللوائح والتعليمات ·

وهكذا لم تعد مهمة الرقابة على الأجهزة الحكومية هى مجرد التاكد من أن الأعمال والخدماه تؤدى فحسب ، بل التاكد من أنها تؤدى بأفضل طريقة ممكنة ، وتعطى أفضل نتائج للمنتفعين بها ، تحت أفضل ظروف متاحة للقائمين

بأدائها وكل هذا فى اطار العوامل التى تفرضها طبيعة النشاط ، والاعتبارات المالية ، والالتزام بالقانون

**التحول من الضبط الى البناء :**

والى جانب هذا التحول الهام فى أهداف الرقابة ظهر تحول جديد فى أساليبها لا يقل أهمية وفائدة . **فقد تطورت الرقابة من مفهوم الضبط والمنع والاتجاه السلبى الى الرقابة الايجابية البناءة .**

ان مهمة عضو الرقابة اليوم لم تعد مجرد اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات التى وقعت ، وانما البحث عن أسبابها وكيف يمكن تجنب وقوعها فى المستقبل ، وتوجيه القائمين على العمل الى طرق أفضل لأداء الأعمال . وفضلا عن هذا اتجهت الرقابة الى الدراسات الميدانية واجراء البحوث العلمية بالأجهزة الحكومية ، بقصد التوصل الى أسباب المشكلات ونقط الضعف وأوجه الانحراف المتصلة بنواحى التخطيط ، أو التنظيم وتبسيط الاجراءات ، أو القيادة ، أو التدريب ، أو ما يتصل بالقوانين واللوائح المعمول بها ، أو ما الى ذلك .

وبذلك خرجت الرقابة عن أسلوبها التقليدى الذى كان يحمل معانى الشك وعدم الثقة ، والذى كثيرا ما أثر فى اتجاهات أعضاء الرقابة نحو الموظفين ، واتجاهات هؤلاء نحو أجهزة الرقابة وعملها ، مما كان مبعثا للشكوى وسوء الفهم . وأصبح فن الرقابة يقتضى تغليفها باطار ودى وكريم يحمل معانى التعاون من أجل المصلحة العامة ويؤكد النواحى الايجابية للرقابة .

**ان الرقابة اذا أجريت بصورة مثلى فانها لا تكشف فقط عن الثغرات والأخطاء وتوضح السبيل الى تصحيحها ، بل تكشف ايضا عن نواحى القوة والتفوق ، وتمكن الادارة من الوقوف على ميزات الأفراد ومحاسنهم ، وتجعل من الممكن مكافأة المجدين وتقديرهم . وهذا يحفزهم على اتقان عملهم ويرفع من روحهم المعنوية .**

أما اذا كان أسلوب الرقابة متصفا بالضبط أو الشك وعدم الثقة . فهو يؤثر كثيرا على الروح المعنوية للعاملين وعلى مدى ايجابيتهم ، ويؤدى بهم الى السلبية تجنبا للخطأ والتعرض للمسئولية .

## أغراض الرقابة

الرقابة على الموظفين وعلى العمل الحكومى ضرورية لأن بعض الأمراض والعلل أو سوء التصرف أو السلوك المنحرف أو الاهمال قد تحدث فى داخل الجهاز الحكومى الضخم وقد تؤدى الى اعاقة تحقيق الأهداف · وما دامت غاية العمل الحكومى هى رفاهية المجتمع وتطوره ، فان المعوقات التى تصادف هذا العمل تضر بأهداف المجتمع وتهدد الاستقرار الحكومى ·

وتشمل أغراض الرقابة ما يأتى (١) :

١ ـ التأكد من أن القوانين منفذة ، وأن قرارات السلطة التشريعية والسلطة القضائية محترمة ، وان العمل التنفيذى يسير فى اطار القانون ·

٢ ـ الوقوف على المشكلات والعقبات والمعوقات التى تعترض العمل التنفيذى وتؤثر فى مدى كفايته ·

٣ ـ التأكد من أن النواحى والسياسات المالية يتم التصرف فيها وفقا للخطة المقررة ، وفى الحدود المرسومة ، وأن الاعتمادات المالية تنفق فيما خصصت من أجله ، وبأمانة ·

٤ ـ التأكد من أن المستويات الادارية فى الصورة بالنسبة لما يتم من أعمال فى المستويات التى تشرف عليها ، وأن الرياسات المختلفة تصلها المعلومات الضرورية بوضوح وسهولة ·

٥ ـ اكتشاف الأخطاء ، وسوء التصرف ، وحالات الانحراف · والتأكد من أن الموظفين لا يتمتعون بامتيازات لا حق لهم فيها ، وأنهم يتصفون بالنزاهة والأمانة ·

٦ ـ التأكد أن الحقوق والمزايا المقررة للافراد والعاملين محترمة · وانه لا يوجد تعسف فى استعمال السلطة ، وأن الجميع سواسية أمام القانون ·

٧ ـ تخفيض تكاليف العمل الحكومى والحد من الاسراف وضغط الانفاق فى المجالات غير الحيوية ، وتحقق الادارة الاقتصادية ·

---

1. Luther Gulick. "The Problem of Control in Governement" (Cairo) Institute of Public Administration, 1963), p. 1.

٨ ـ التاكد من أن المسائل الفنية تؤدى على اكمل وجه ووفقا للقواعد والأصول الفنية المرعية ٠

٩ ـ التاكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع بدون تفرقة ، وباقل قدر من الاجراءات المكتبية ، وأن الموظفين لا يسيئون استعمال سلطاتهم ولا يستغلون هذه السلطات ٠

١٠ ـ ترشيد عملية اتخاذ القرارات ، وخاصة ما يتعلق منها بالسياسة العامة للعمل وباهدافه ٠

١١ ـ التاكد من ارتباط افراد الجهاز الحكومى بالأهداف العامة للدولة ، ومن ولائهم لهذه الأهداف ٠

**اغراض الرقابة بالدول النامية :**

الى جانب العناصر السابقة ، فان الرقابة بالدول النامية تركز على بعض الأغراض التى تهم الادارة بتلك الدول ، وفى مقدمة هذه الأغراض :

١ ـ التاكد من ان عمليات التنمية ومشروعاتها تسير فى اتجاه الأهداف المحددة لها بكل قوة وسرعة ٠

٢ ـ التاكد من حسن استخدام الموارد المحدودة والحد من الاسراف الحكومى ٠

٣ ـ العمل على تطوير الادارة واقتراح التوصيات المتعلقة بعملية الاصلاح الادارى ٠

٤ ـ ضمان خدمة المواطن وراحته ، وتعزيز ثقته بالحكومة ٠

٥ ـ تحقيق الكفاية الانتاجية بالقطاع العام ٠

٦ ـ الحفاظ على النشاط الحكومى بعيدا عن الأهواء والميول السياسية ٠

وبالاضافة الى ما تقدم فان أهم حقيقة بالنسبة لادارة التنمية هى التركيز على تحقيق النتائج ٠ ومن هنا فان بعض المخاطر المرتبطة بمكونات العملية الادارية ـ كالرقابة على الاجراءات مثلا ـ يمكن التغاضى عنها ٠ وهذا يجعل الرقابة على ادارة التنمية مهمة حساسة ودقيقة ، ومهمة سياسية فى الوقت نفسه ، وتحتاج الى قدر كبير من الحكمة والوعى القومى ٠ ذلك أن الرقابة على مشروعات التنمية يجب أنيكون هدفها الأساسى تقويم النتائج والانجازات،

لا المراجعة وللتدقيق ومحاولة التأكد من مدى اتباع التعليمات .

وثمة حقيقة أخرى لها وزنها بالدول النامية بصفة خاصة . وهى أن الرقابة تهتم بالأفراد وبسلوكهم وباتجاهات البيروقراطية . فمن الظواهر الهامة بالدول النامية أنها تمر بمرحلة تحول وتغيير سريعين ، وفى مثل هذه الظروف يصبح من الضرورى التأكد من ولاء العاملين للاهداف العامة، والتأكد من عدالتهم فى معاملة المواطنين ، وفى توزيع الخدمات وتقديمها .

ان العاملين بالخدمات العامة لا يعيشون فى فراغ اجتماعى . ومن هنا يصبح التساؤل الهام بالدول النامية هو كيف يمكن رقابة سلوك العاملين بجهاز الخدمة العامة بالصورة التى تجعله حساسا بالنسبة لاتجاهات الجماهير وامانيها ، ومتجاوبا مع احتياجاتها ومطالبها .

فاذا نظرنا الى المجتمع الاشتراكى حيث الأموال كلها أموال الشعب ، وجميع الأجهزة تعمل لتحقيق المصالح والأهداف التى يبتغيها المجتمع . فان عملية الرقابة لا تصبح مقصورة على مجرد التأكد من حسن التصرف فى أموال معينة ، وانما تتحول الى رقابة ايجابية هادفة ، بمعنى أن تتعاون أجهزة الرقابة مع الأجهزة التنفيذية وتساعدها على تحقيق أهدافها بكفاية وعلى النهوض بهذه الأهداف .

والدولة فى المجتمع الاشتراكى تلجأ الى وسيلة مباشرة لتحقيق هذه الغاية ، وهى الرقابة الايجابية المسبقة على جميع الأعمال العامة فى صورة لا تأخذ فقط شكل لوائح وقوانين تحد من تصرفات الأفراد المسئولين عن الأموال العامة ، وانما تضع هذه الأموال ـ وغيرها من الموارد البشرية والمادية ـ تحت تصرف هؤلاء الأفراد لتحقيق برنامج عمل يضم الدولة فى مجموعها . ويظهر هذا البرنامج فى صورة الخطة ، التى يمكن اعتبارها رقابة مسبقة ، اى برنامج عمل يوضع ويقرر ويصبح ملزما للتنفيذ . وهذه الخطة الملزمة هى فى الواقع من قبيل الرقابة المسبقة (١) .

---

(١) محمود الامام : « دور الجهاز المركزى للمحاسبات بالنسبة للاجهزة الادارية التنفيذية ، ( القاهرة : برنامج القادة الاداريين ، برنامج المديرين العامين ، الدورة الاولى ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة سنة ١٩٦٥ ) ص ٣٦٣ .

# انواع الرقابة

الاتجاه التقليدى فى النظر الى الرقابة يقسمها الى بضـــعة انواع منهـــا :

١ ـ الرقابة السابقة ، والرقابة اللاحقة ٠
٢ ـ الرقابة الرياسية خلال المستويات التى يحددها التنظيم ، والرقابة التى تمارسها الأجهزة المتخصصة للرقابة والتفتيش بالمنظمة ، مثل ادارات التفتيش بالوزارات ٠

٣ ـ الرقابة الداخلية بالمنظمة ، والرقابة الخارجية التى تمارسها هيئة مستقلة مثل الجهاز المركزى للمحاسبات ٠

على أنه بصرف النظر عن نوع الرقابة الذى يمارس ، فانه يلزم توفر ثلاثة عناصر هامة لممارسة الرقابة الفعالة ، وهى :

١ ـ المعرفة التامة بفنيات النشاط أو العمل الذى يراقب ٠
٢ ـ التحديد الواضح لهدف الرقابة وأبعاد المشكل ٠
٣ ـ القدرة على ممارسة الرقابة بما فى ذلك وضوح الاختصاصات وتوافر الامكانات ٠

وقد يكون من المفيد أن نعرض أنواعا أخرى من الرقابة أساسها طبيعة النشاط الذى تفرض عليه الرقابة ٠ ويمكن تقسيم طبيعة النشاط ـ من وجهة نظــر الرقابة ـ الى ثلاثة أنواع من حيث تدرجها فى الأهمية ٠ وهذه الأنواع هى (١) :

١ ـ الرقابة على النشاط الروتينى :

تنصرف الرقابة الى أنواع التصرفات والاجراءات والمعاملات البســيطة أو الروتينية التى تمارسها الأجهزة الحكومية وتشمل :

( أ ) الاجراءات المتعلقة بتقديم الخدمات العامة ، مثل :

---

1. Bernarh Gournay "Types of Control: Restrictive or Consturctive. (Tangier, CAFRAD, Sem. III. Doc. 20, 1967), pp. 1,7.

١ _ استخراج البطاقات العائلية ٠
٢ _ علاج المرضى بالمستشفيات ٠
٣ _ الاعانات الاجتماعية ٠
٤ _ خدمات التعـــليم ٠

والرقابة على أداء الخدمات العامة عملية ضرورية وشاقة فى الوقت نفسه ٠ فهى ضرورية لأن الخدمات يمكن الا تعمل ، ولأنها يمكن أن تنحرف دون أن يكتشف ذلك ، ولأنها يمكن أن تتجمد ولا تتطور ٠ ولأنها أخيرا يمكن أن تسير وفقا للوائح والتعليمات دون أن تحقق الكفاية الانتاجية ٠

وهى مهمة شاقة من حيث عدم توافر معايير دقيقة يمكن من طريقها الحكم على كفاية الخدمات بطريقة موضوعية ٠ فلو أننا لجأنا الى مقيـــاس التكلفة ، فان مقدار ما ينفق على الخدمة لا يمكن أن يكون وحده معيـارا سليما ٠ كما أن تحقيق الهدف من الانفاق ليس أيضا هو العامل الهام فى التقويم ٠ فلو أن مبلغا معينا خصص لفتح مائة فصل جديد بالمدارس الاعدادية أو زيادة ١٠٠٠ سرير بالمستشفيات الحكومية ، فان فتح الفصول أو اعداد الأسرة لا يعنى أن التعليم يحقق أهدافه من حيث اعداد المواطن الصالح الملم بقدر معين من العلم والمعرفة ، كما أن اعداد الأسرة لا يعنى أن علاج المرضى بالمستشفى قد بلغ المستوى المناسب لما يجب أن يكون عليه العلاج ومعـــاملة المرضى ٠ وتبدو صعوبة الرقابة هنا عند محاولة قياس هذا المستوى بأى صورة من الصور ٠ وهكذا نجد أننا فى أشد الحاجة الى ضرورة ربط الكم بالنوع بالزمن بالتكلفة ٠ فهذه الاعتبارات لابد من أن تؤخذ فى الحسبان عند وضع أى نظام للرقابة على الخدمات العامة ٠

والى جانب الاعتبارات الســـابقة فانه يلزم ربط التقــويم بالهـدف وبالمسئولية ٠ بمعنى أن تهتم الرقابة بالوقوف على مدى مساهمة الأداء فى تحقيق الهدف ، لا بالشكليات ٠ اذ أن المقصود منها هو ضمان حسن سير العمل ، وليس تصيد الأخطاء ٠ والرقابة على تحقيق الهـدف ليست بالمهمة السهلة ٠ ذلك أن معظم وحدات الخدمات أهدافها غير محددة ، ومن أمثلتها رفع المســتوى الاجتماعى والاقتصادى ، ورفع المستوى الصحى ٠ وتكوين المواطن الصالح ٠٠ وكلها أهــداف هلامية يصعب تقويمها والمحاســبة عليهـــا ٠

( ب ) الاجراءات الادارية ، مثل :

١ ـ اجراءات تعيين موظف ٠

٢ ـ الأعمال المخزنية ٠

٣ ـ أعمال العقود والمشتروات ٠

٤ ـ المبـــانى ٠

وفى العادة يكون الهدف من الرقابة هنا هو التأكد من أن التصرفات والاجراءات فى مثل هذه الحالات تسير وفقا للتعليمات واللوائح المعمـول بها ٠ ويلاحظ أنه فى كثير من الأحوال تكون التعليمات مسهبة والاجراءات معقـــدة ، وقد لا يفيد كثيرا ازاء هذا أن تكون الرقابة على التفصـــيلات والاجراءات الروتينية ، حتى لا تقتل فى الموظف اتجاهاته نحو اســـتعمال السلطة وحرية التصرف والرغبة فى البت فى الأمور ٠ والأفضل فى هذه الحـــالات أن تهتم الرقابة بمدى الكفاية ومستويات الأداء ٠

## ٢ ـ الرقابة على مشروعات معينة :

ويمكن تعريف المشروع بأنه عدد من العمليات المادية والفكرية التى تنفذ خـــلال فترة زمنية محددة ، وتكون وحدة متكاملة ، ولها غرض محـــدد ، مثـــل :

١ ـ مشروع اقامة مستشفى ٠

٢ ـ مشروع اصلاح زراعى ٠

٣ ـ مشروع نقل بحـــرى ٠

٤ ـ مشروع انشاء طريق ٠

٥ ـ خطة اصلاح ادارى أو مالى ٠

ويلاحظ أن المشروع يمر فى عدة مراحل ٠ تشمل الاعداد المبدئى له ، ثم اجراءات البحوث الأولية ، ودراسة المشروع ، واقراره وتنفيذه ٠ وبعض هذه المراحل تكون بالضرورة موضع رقابة ، على أن الغرض الأساسى من الرقابة على المشروعات ليس الرقابة بمفهومها السلبى أو بمفهوم الضبط ، انما الرقابة الايجابية البناءة ٠ ذلك أن قيادة المشروع يجب أن تنطلق لتحقيق الهدف ، وأن تتاح أمامها الفرصة لذلك ٠ فاذا كانت الرقابة تتدخل فى كـل صغيرة وكبيرة ، فان القائد سوف ينفق جزءا كبيرا من جهده فى محاولة تفادى الأخطاء ، والنظر المستمر الى الوراء تجنبا للمشكلات والعراقيل ٠

### ٣ ـ الرقابة على العملية الادارية :

تشمل الرقابة على العملية الادارية كل أوجه النشاط الذى تقوم به المنظمة بصرف النظر عن المستوى الذى يؤديها أو مدى أهمية الخدمة التى تؤدى • ومن ذلك الرقابة على عمـــل مكاتب البريد ، ومكاتب الأحـــوال المدنية ، والمستشفيات ، والمدارس، والرقابة على عمل المؤسسات والشركات والوزارات والمصالح التابعة لهـا •

ويمكن أن تمتد الرقابة فى مثل هذه الحالات الى كل أو بعض عنـاصر العملية الادارية بهذه الوحدات • فتشمل مثلا النواحى الادارية والتنظيمية ، والوسائل وطرق العمل المستخدمة ، والنواحى المالية وشـــئون العاملين ، والقوانين واللوائح المنفذة ، والمشكلات التى تعوق كفاية الادارة وسلامتها •

## مصادر الرقابة

عادة ما تقسم مصادر الرقابة الى :

١ ـ الرقابة الداخلية •

٢ ـ الرقابة الخارجية •

### اولا : الرقابة الداخلية :

نقصد بالرقابة الداخليـة أنواع الرقابة التى تمارســها كل وزارة أو مؤسسة أو مصلحة أو ادارة •• الخ ، على أوجه النشاط الذى تؤديه • وهذه الرقابة تمتد عادة الى جميع العمليات التى تؤديها الوحدة ، كما تمتد خـلال مستويات التنظيم المختلفة • والى جانب هذه الرقابة المفروضة بحكم التدرج الرياسى ، يوجد فى كثير من الوحدات الادارية أجهزة متخصـــصة للرقابة والتفتيش • ففى بعض الوزارات قد نجد كل أو بعض هذه الأجهزة •

١ ـ وحدة للتفتيش العام أو للتفتيش الفنى •

٢ ـ وحدة للرقابة المالية •

٣ ـ وحدة للتنظيم والادارة •

٤ ـ وحدة لشئون العاملين •

٥ ـ وحدة للحسابات •

١ ـ الرقابة الداخلية خلال التدرج الرئاسى (١) ٠

الغرض الأساسى من الرقابة الرئاسية هو الوصول الى المعلومات التى على أساسها تتأكد المنظمة من كيفية سير العمل وأسلوب التنفيذ ، والتى تمكن الرؤساء من اتخاذ القرارات المتصلة بأوجه نشاط المنظمة ٠ وهذا النوع من الرقابة يمكن أن يستخدم الأساليب التالية :

( أ ) التحليل الدقيق للأهداف ٠

(ب) وضع معدلات للأداء ٠

(ج) دراسة النماذج والحالات ، والقياس عليها للوقوف على نواحى الاختلاف ان وجدت ٠

( د ) الاحصاءات التى تمكن من عمل المقارنات والدراسات الضرورية ٠

(هـ) دراسة التقارير التى تحوى المعلومات المتحصلة نتيجة عمليات التفتيش ٠

(و) تقسيم العملية الادارية الى مكوناتها المختلفة : القيادة ، اتخاذ القرارات ، الاتصالات ٠٠ الخ ، ورقابة كل من هذه العناصر ٠

ومن خلال هذه الأساليب المختلفة فان الرقابة الرئاسية تتمكن من :

( أ ) الوقوف على المعلومات الأساسية بصورة عاجلة ٠

(ب) الحصول على هذه المعلومات فى شكل جداول احصائية ورسومات بيانية تعكس الصورة العامة بجلاء ٠

(ج) عمل المقارنات بين النتائج التى تحصل عليها فى ميادين مختلفة ٠

( د ) استبعاد أنواع الرقابة غير المجدية أو التى لاتوجد حاجة ماسة اليها ٠

والرقابة الداخلية من خلال التدرج الرياسى أساسها طبيعة التدرج ووظيفته ، من حيث أنه يراقب عمل الحكومة عند كل مستوى ٠ فكل مدير أو رئيس مصلحة مسئول عن التأكد من حسن سير العمل ومن أن تعليماته

---

1. J.H. Gilmner : "Control Through Hierarchy or Specialized Inspectorates", (Tangier, CAFRAD, Sem. III. Doc. 9, 1967), p. 8.

وتوجيهاته منفذة بصورة مرضية ، وكذلك التعليمات والتوجيهات الصادرة من رؤسائه • وحينما يصبح من المتعذر على الرئيس أن يمارس هذا النوع من الرقابة ، فان الحاجة تصبح ماسة الى قيام وحدة داخلية تختص بهذه المهمة ، وترفع تقاريرها الى الرئيس الذى تتبعه •

٢ - الرقابة المتخصصة :

وازاء التوسع الكبير فى النشاط الحكومى بمعظم الدول ، أصبحت الرياسات الادارية العليا تحس بحاجتها الى أجهزة داخلية للرقابة والتفتيش على سير العمل بالوحدات الادارية للتأكد من تنفيذ السياسات التى تقررت بما يحقق الصالح العام ، ومن حسن استخدام الموارد البشرية • وتعمل أجهزة الرقابة والتفتيش هذه عملا متوازيا مع مستويات السلطة الرسمية • وليس معنى هذا أنها تضعف هذه السلطة أو تقلل من شأنها ، بل على العكس فهى تعزز من هذه السلطة وتزيد من حيويتها •

ثانيا : الرقابة الخارجية :

الغالب أن يمارس هذا النوع من الرقابة بواسطة جهاز مركزى مستقل يقوم بمهمة الرقابة المركزية الخارجية على نشاط الأجهزة الحكومية المختلفة • وعادة ما ينصرف هذا النوع من الرقابة الى الأمور المتعلقة بالسياسة العامة والقانون والنواحى المالية ، أكثر مما يمتد الى النواحى الفنية والتخصصية وبمعنى آخر ، فان أجهزة الرقابة المركزية لا تهتم مثلا برقابة تصميم واقامة كوبرى أو انشاء طريق أو علاج مريض بمستشفى من حيث النواحى الفنية والعلمية ، بقدر ما تهتم بضمان التزام القوانين المعمول بها ، ونظم الخدمة المتبعة ، واللوائح والاعتمادات المالية •

ويتوقف وجود أجهزة الرقابة الخارجية على عدة اعتبارات فى مقدمتها:

١ - نظام الحكم ، وطبيعة التنظيم الحكومى القائم •

٢ - الفلسفة التى تقوم عليها الرقابة •

٣ - مدى توافر أنواع الرقابة الأخرى •

٤ - طبيعة النشاط •

٥ - مدى توافر امكانيات الرقابة ، وخاصة ما يتعلق منها بالعنصر البشرى الكفء .

٦ - الاتجاهات السائدة بصدد الرقابة والعمل الحكومى .

وعادة ما تتبع أجهزة الرقابة الخارجية رياسة الجهاز التنفيذى ، أو رئيس الجمهورية . وهذا يعطيها مكانة مرموقة وقوة دفع عالية واستقلالا يمكنها من حرية العمل ويبعدها عن تدخل الأجهزة التنفيذية فى أعمالها أو محاولة التأثير فى اتجاهاتها .

**وقد تطورت أساليب العمل بأجهزة الرقابة الخارجية المركزية . فلم تعد مهمتها مقصورة على مجرد الرقابة والتفتيش ، وانما امتدت الى النواحى الايجابية البناءة ، ومن ذلك القيام بالبحوث والدراسات ودراسة المشكلات وتحليلها والوقوف على أسبابها . كل ذلك بهدف مساعدة الأجهزة الحكومية على تحقيق أهدافها . وازالة العقبات من سبيلها ، وترشيد عملية وضع السياسات ، وتحسين الأداء وتبسيط الاجراءات .**

ومن أمثلة أجهزة الرقابة المركزية ، الجهاز المركزى للمحاسبات ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، ومجلس الدولة ، ووزارة الخزانة ، والرقابة الادارية . ويلاحظ أن مسميات هذه الأجهزة قد تختلف من بلد لآخر. فالجهاز المركزى للتنظيم والادارة فى جمهورية مصر العربية له تقريبا نفس مهام واختصاصات مجلس الخدمة المدنية فى لبنان ؛ وهيئة الخدمة المدنية فى نيجيريا .

ويؤخذ على الرقابة الخارجية ، نقص الخبرة الفنية وضعف مستوى الالمام بالعمليات التنفيذية ، وعدم توافر وحدة الفكر بين المراقبين الخارجيين وبين المنفذين ، الى جانب الاعتبارات الخاصة بصغر سن المراقبين ومؤهلاتهم ومستواهم الوظيفى ، وخاصة حينما يتعاملون مع القيادات الادارية بالحكومة والقطاع العام . وعادة ماتكون الرقابة الداخلية فى مكان أفضل بالنسبة لهذه الاعتبارات .

**العلاقة بين أجهزة الرقابة الخارجية والأجهزة التنفيذية :**

ان الأجهزة التنفيذية بالضرورة مسئولة مسئولية كاملة عن الوحدات الموجودة تحت رئاستها · وأجهزة الرقابة فى أى صورة من الصـــور هى عيون الأجهزة التنفيذية ، بحيث يكون صاحب الامر فى النهاية فى اصدار أى توجيه أو تعديل هو جهاز تنفيذى وليس جهازا رقابيا (١) ·

فالجهاز المركزى للمحاسبات ، مثلا لا يملك حق اصدار التعليمات ، ولكن حقه الأساسى هو ان يبين للأجهزة التنفيذية العليا المشـــكلات القائمة ويتحراها ويقترح الحلول لمن هو مسئول عن التنفيذ الذى يملك أن يصــدر الاوامر التنفيذية المناسبة ·

وبدون هذه القاعدة تختلط الأمور · لانه اذا لم تكن هذه القاعدة سارية بالنسبة لاعمال الرقابة ، فمن يكون المسئول اذن عن الاعمال التنفيذية فى النهاية ؟ الجهاز الرقابى أم الجهاز التنفيذى ؟ انه من المتعذر منطقيا وعمليا مساءلة الادارة التنفيذية عن أعمالها الا اذا كانت هى صـــاحبة الحق فى اصدار القرارات دون تدخل أى أجهزة رقابية لاتتحمل مسئولية التنفيذ ·

وكقاعدة عامة فان أجهزة الرقابة الخارجية تعمل لصالح مســتوى تنفيــــذى أعلى · فاذا كان جهاز الرقابة تابعا لرئيس الوزراء أو لرئيس الجمهورية فان دور هذا الجهاز هو اعطاء الصورة للرئيس الذى يتبعــه الجهاز لكى يصدر الامر بما يراه ·

والقول نفسه ينطبق على أجهزة الرقابة الشعبية · أى ان جهاز الرقابة الشعبى لا يختلف فى طبيعة علاقته بالاجهزة التنفيذية عن جهـــاز الرقابة المركزى · بمعنى ان وجود رقابة شعبية لاينفى مسئولية الوحدات الادارية المختصة · وعلى الرغم من أن الأجهزة الشعبية قد تناقش ملاحظاتها مع الجهاز الادارى المختص ، فهذا لايعنى انها أصبحت سلطة تنفيذية · فالمسئولية الأساسية هى مسئولية الادارى أو المنفذ ، واذا خالف رايه سلطة الرقابة الشعبية فمن المفروض أن رايه هو الذى ينفذ · واذا كان للرقابة الشعبية راى فانها ترفع الأمر الى أعلى حتى تصل الى المستوى التنفيذى الذى يبت فيه ·

---

(١) ابراهيم سعد الدين : « كيف تؤثر الرقابة فى انتاجية الوحدات الادارية » . ( القاهرة : برنامج القادة الاداريين . برنامج المديرين العامين . الدورة الاولى ، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، سنة ١٩٦٥ ) ، ص ٢٤١ ·

# دراسة لاختصاصات أجهزة الرقابة

قامت احدى حلقات البحث ببرنامج القادة الاداريين الذى عقده معهد الادارة العامة فى الفترة من ١١ ـ ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٦٥ ، بدراسة تحليلية لاختصاصات بعض أجهزة الرقابة . وقد تضمن تقرير حلقة البحث بعض التوصيات المفيدة فى معالجة موضوع الرقابة بجمهورية مصر العربية . ونظرا لاهمية هذا التقرير فاننا نعرض ملخصا لما تضمنه (١) .

**أولا ـ اجهزة الرقابة :**

توجد فى جمهورية مصر العربية أجهزة كثيرة تمارس الرقابة بصورها المختلفة ويمكن تقسيم هذه الأجهزة الى نوعين :

١ ـ أجهزة الرقابة الشعبية .

٢ ـ أجهزة الرقابة الادارية .

وتتمثل أجهزة الرقابة الشعبية فيما يلى :

( أ ) مؤسسات الحكم المحلى .

( ب ) مجلس الشعب بلجانه المختلفة ولجان تقصى الحقائق .

وتتمثل أجهزة الرقابة الادارية فيما يلى :

١ ـ وزارة الخزانة .

٢ ـ الجهاز المركزى للمحاسبات .

٣ ـ الجهار المركزى للتنظيم والادارة .

٤ ـ البنك المركزى .

٥ ـ الرقابة الادارية .

٦ ـ الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء .

٧ ـ الوزارات المختصة بالنسبة للمصالح والمؤسسات والهيئات العامة .

---

(١) معهد الادارة العامة : دراسة تحليلية لاختصاصات أجهزة الرقابة المختلفة، ( القاهرة : برنامج القادة الاداريين ، حلقات البحث رقم ٣ ، ديسمبر ١٩٦٥ ) .

٨ ـ مصلحة الشركات ٠

٩ ـ المؤسسات العامة بالنسبة لشركات القطاع العام ٠

١٠ ـ وزارة العمل ٠

١١ ـ المخابرات العامة ٠

١٢ ـ الادارة العامة لمباحث أمن الدولة ٠

١٣ ـ المباحث الجنائية ٠

وفيما يلى عرض موجز لاختصاص أجهزة الرقابة التى تتصل بقطاعى الخدمات والأعمال بصفة مباشرة ـ من الناحية الرقابية ـ ودراسة هـــذه الاختصاصات لمعرفة مدى كفايتها لتحقيق الأهداف الملقاة على عاتق هـــذه الأجهزة ، وما قد يكون بينها من تداخل أو ازدواج أو تكامل ٠

ثانيا ـ اختصاصات أجهزة الرقابة :

١ ـ أجهزة الرقابة الشعبية :

( أ ) مؤسسات الحكم المحلى ٠

ومن أهم واجباتها فيما يختص بالرقابة ما يلى :

ـ تحقيق الديموقراطية السليمة وذلك بافساح الطريق لممثلى الشعب لممارسة حق مراقبة أجهزة الحكومة وتوجيهها لصالح الشعب ، وحق محاسبة المسئولين ٠ وذلك بواسطة مجالس منتخبة على مستوى القرية أو الحى أو المركز أو المدينة أو المحافظة ٠

ـ محاربة الاستغلال بجميع صوره ، ومحاربة البيروقراطية التى تعرقل حصول المواطنين على فرصهم المتكافئة فى العمل أو فى الخدمة أو فى أى حق من الحقوق ٠

ـ التعرف على حاجات ومشكلات جماهير الشعب والعمل على حلها بالتعاون مع جميع المؤسسات والمنظمات المحلية ، وعرض ما يتعذر حله على السلطات العليا والدفاع عنها ومتابعة حلها ٠

( ب ) مجلس الشعب (١) ٠

ومن أهم واجباته فى الناحية الرقابية ما يلى :

- الموافقة على ميزانية الدولة وأى تعديلات يراد ادخالها عليها واعتماد الحساب الختامى ٠

- مراقبة أعمال الحكومة سواء فيما يتعلق بالخدمات أو الانتـــاج وذلك عن طريق الأسئلة والاستجوابات والمناقشـات وتقارير لجان المجلس ولجان تقصى الحقائق ٠

٢ - أجهزة الرقابة الادارية ٠

( أ ) وزارة الخزانة ٠

وتمارس هذه الوزارة رقابتها عن طريق :

- مديرى ورؤساء الحساب ووكلائهم بالأجهزة المختلفة للدولة ، وهم تابعون لوزارة الخزانة ، وهؤلاء يقومون بالرقابة قبل الصرف فى حـــدود ما تقضى به القواعد المالية المختلفة ٠

- المراقبين الماليين بالوزارات المختلفة وهم يقومون بالآتى :

يشتركون فى اعداد الميزانية ٠

يدرسون حالة المصروفات فى الجهات التى يمثلون وزارة الخزانة فيها كل ثلاثة أشـــهر ٠

يراقبـــون أرصـدة حسابات العهد والأمانات ويوافون وزارة الخزانة بتقرير عنهـا ٠

يرسلون مفتشيهم للتفتيش على الأعمال الحسابية والمخازن بالجهات ٠

- المفتشين التابعين للادارة العامة لحسابات الحكومة ومشترياتهـا ومخـازنها ٠

---

(١) نص القانون الجديد الخاص بنظام الحكم المحلى رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، على انشاء مجالس محلية منتخبة على مستوى المحافظات والمدن والمراكز والاحياء والقرى تمارس اختصاصات مماثلة فى الرقابة ٠

ـ وكالة الوزارة لشـــئون الميزانية التى تراقب تنفيـــذ الميزانية عن طـــريق الكشوف التى ترســل اليهــا من الجهات والحسابات الختامية ٠

( ب ) الجهاز المركزى للمحاسبات ٠

١ ـ الرقابة المالية والمحاسبية على كل مما يلى :

ـ الايرادات والمصروفات ٠

ـ المعاشات والمــكافآت وصرفيات التأمين والضـــمان الاجتمـــاعى والاعانات ٠

ـ قرارات شئون العاملين من تعيينات وترقيات وعلاوات وبدل ســفر ومصروفات انتقال ورواتب اضافية وما فى حكمها ٠

ـ حسابات التسوية والحسابات الجارية ٠

ـ السلف والقروض والتسهيلات الائتمانية وسدادها أصلا وفائدتها ، سواء تلك التى حصلت عليها الدولة أو منحتها ٠

ـ المخازن وما فيها من موجودات ٠

ـ الحساب الختامى للدولة ٠

٢ ـ الرقابة على الأعمال العامة وتقويم نتائجها ، وتتضمن :

ـ مراجعة سجلات الخطة العامة . وكذلك سجلات متابعتها ٠

مراجعة حسابات تكاليف الأعمال للتاكد من اتفاقها مع معدلات التكلفة بالنسبة لكل منها ، ومراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبة لما كـــان مستهدفا تحقيقه ٠

٣ ـ فحص اللوائح الادارية والمالية والمحاسبية ، والتـــأكد من مدى كفايتها واقتراح تلافى أوجه النقص فيها ٠

( جـ ) الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ٠

ومن أهم واجباته من الناحية الرقابية :

- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاية أداء العاملين ٠

- الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ٠

- مراجعة مشروعات انشاء الأجهزة الجديدة ، واعادة تنظيم أو تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة ، وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل ٠

- وضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء المناسبة فى هذه الجهات ونشرها للاسترشاد بها ٠

- مراجعة مشروعات الميزانية فيما يختص باعتمادات العاملين قبل عرضها على وزارة الخزانة ٠

- معاونة ادارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب والتفتيش الفنى على أعمالها وارسال تقارير التفتيش الى رؤساء هذه الجهات ٠

- ندب من يرى من العاملين بالجهاز للتفتيش على هذه الجهات ولاجراء البحوث اللازمة والاطلاع على الأوراق والسجلات وطلب البيانات التى يرى لزومها ٠

( د ) البنك المركزى :

من بين وظائف البنك المركزى الاحتفاظ بحسابات الحكومة بقطاعيها وارصدتها ٠ ويمسك البنك لكل جهة عدة دفاتر٠ واحد منها لكل من المصروفات العادية والاستثمارية والايرادات والعهد والأمانات والودائع ٠٠ الخ ٠ والغرض من فتح هذه الحسابات أصلا فرض الرقابة على كل قطاع من قطاعات النشاط التى تتمثل فى هذه الحسابات فى كل من تلك الجهات ٠ والى جانب ذلك فان البنك المركزى يمارس رقابة فعالة على السياسة الائتمانية فى الدولة٠

## ملاحظات على اختصاصات أجهزة الرقابة

فى دراسة تحليلية نظمها معهد الادارة العامة لاختصاصات أجهزة الرقابة لوحظ ما يلى : (١)

١ ـ تبين لدى ممارسة لجان الإتحاد الاشتراكى رقابتها على الأجهزة التنفيذية وجود صعوبات نتيجة لعدم وضوح اختصاصات وواجبات الاتحاد الاشتراكى نظرا لحداثة العهد به (٢) . والأمر يقتضى توعية الجماهير بمدى العلاقة بين مثل هذه التنظيمات الشعبية والجهاز الادارى ، وتحديد أهداف اجراءات الرقابة الشعبية وكيفية ممارستها بما يضمن لوحدات هذا الجهاز أن تنطلق لتحقيق الأهداف بالسرعة والدقة المأمولين ، ويضمن عدم الانحراف . وبذلك يتم تطوير الأجهزة الشعبية بحيث تستطيع مراقبة أعمال الحكومة بقطاعيها دون تعطيل للأداء .

٢ ـ لما كانت الدولة تمر الآن بمرحلة الانطلاق فى كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية فان مفهوم الرقابة يجب أن يتغير ليساير هذا الوضع الجديد بحيث لا يكون هدفها الأساسى تصيد الأخطاء والرقابة على الاجراءات، بل تكون مهمتها الأصلية معاونة الجهات فى أعمالها بتعرف أسباب الأخطاء والمخالفات وما يعتور أنظمتها واللوائح المطبقة فيها من وجوه النقص والقصور واقتراح وسائل العلاج لها ، وأن تتركز الرقابة على الأعمال لا على الأفراد . ولا شك أن الرقابة على هذا الوجه تعتبر توجيها وارشادا ونقدا بناء . الى جانب ما تحققه من تذليل ما يعترض الجهات من عقبات وصعوبات تحول بينها وبين أداء واجباتها على الوجه الأكمل . وذلك فضلا عن أن هذا الأسلوب الجديد فى الرقابة يبث الثقة والطمأنينة فى نفوس العاملين ويدعوهم الى العمل بطريقة ايجابية .

وينبغى على كل أجهزة الرقابة أن تمارس مهمتها بهذا المفهوم . وذلك حتى لا يجنح العاملون الى السلبية فى تصرفاتهم تحت وطأة الرعب من

---

(١) التقرير السابق ، ص ٦ .

(٢) بعد انتهاء مهمة الاتحاد الاشتراكى ، أنيط هذا الاختصاص بالمجالس المحلية المنتخبة فى ظل نظام الحكم المحلى .

الرقابة التى تضيق الخناق عليهم فى كل ما يصدرونه من قرارات أو يؤدونه من أعمال . ومما يؤيد ذلك أن هذا المفهوم قد أخذت به فعلا بعض أجهـــزة الرقابة المركزية فى الدولة .

٣ ـ من بين ما تهتم به الرقابة التحقق من تنفيذ الأعمال وأداء الخدمات وفقا لمعدلات الأداء الموضوعة لكل منها ، وتبين مدى سلامة هذه المعـدلات واقتراح تعديلها فى ضوء نتائج المراجعة . وينبغى الاسراع فى تحديد هذه المعدلات على أن تكون معلومة وواضحة لكل من الجهات المختصة وللاجهزة الرقابية .

٤ ـ تتعدد أجهزة الرقابة على المؤسسات والهيئات العامة والادارات الحكومية مما يؤدى الى كثير من التكرار أو الازدواج ، ويفضى الى بعض الصعوبات والعقبات فى سبيل قيام تلك الجهات بواجباتها على الوجه الأكمل، ومن أمثلة هذا الازدواج ما يلى :

( أ ) تقوم وزارة الخزانة بالتفتيش على الأعمال المالية والحســابية والمخزنية فى الوزارات والمصالح والمؤسسات والهيئات العامة ، وذلك فى الوقت الذى يقوم فيه الجهاز المركزى للمحاسبات بالتفتيش على هذه الأعمال جميعا وبصورة أشمل ، وهو ما ينطوى على تكرار هذه الرقابة ، ويؤدى الى اضاعة وقت وجهد الجهات المذكورة دون مبرر .

وينبغى أن يكتفى بالتفتيش الذى يقوم به الجهاز المركزى للمحاسبات، حيث انه يغنى عن تفتيش وزارة الخزانة . على أن تكتفى وزارة الخزانة برقابتها الداخلية عن طريق مديرى الحسابات ووكلائهم والمراقبين الماليين .

( ب ) تقضى المادة (٣) فقرة (جـ) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات (رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤) ، بأن يباشر الجهاز عمله فى مجال الرقابة المالية والمحاسبية والقرارات الخاصة بشئون العاملين بوحدات الجهـــاز الادارى للدولة والهيئات والمؤسسات العـــامة والمنشآت التابعة فيما يتعلق بفحص التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصروفات الانتقـــال والمرتبات الاضافية وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للميزانية وللقوانين واللوائح والقرارات .

كما نصت المادة ٦ فقرة ( أ ) من قانون الجهاز المركزى للتنظيم والادارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، على أن يباشر هذا الجهاز اختصاصاته فى «الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين واصدار التعليمات الفنيـة والنشرات المنظمة لتنفيذها » • ولما كانت القرارات الادارية التى تصدرها الجهات فى شئون العاملين هى أداة تنفيذ القوانين واللوائح ، فان عمليـة فحص هذه القرارات مما يدخل فى اختصاص الجهاز المذكور باعتبارها وسيلة من وسائل الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين • هذا وقد تضمن تشكيل هذا الجهاز ( القرار الجمهورى رقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ ) انشاء ادارة مركزية للتفتيش والمتابعة ويشمل اختصاصاتها التفتيش عـلى شئون العاملين السابق الاشارة اليها •

وترى اللجنة أن يكون التفتيش على شئون العملين من اختصـــاص الجهز المركزى للتنظيم والادارة ، بينما يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بالرقابة المالية على ما يصرف على اعتمادات الوظائف ، وأن تعتبر القرارات الصادرة للعاملين مستندات مؤيدة للصرف وترفق بها • وقد تم الاتفـــاق بين الجهازين على تنسيق العمل على هذا الأساس •

غير أن الأمر يقتضى تعديل قانون كل من الجهازين بما يتفق مع ذلك•

٥ ــ تطلب بعض أجهزة الرقابة المختلفة بيانات واحصاءات بصـــفة عاجلة وبطريقة مكررة ومعقدة أحيانا ، وبأشكال مختلفة دون بيان الأهداف المطلوبة من أجلها • وهو ما يضيع على الوحدات التنفيذية كثيرا من الوقت والجهد كان يمكن أن يوجه الى الانتاج وأداء الخدمات ، فضلا عما يترتب عليه من عدم دقة البيانات • ومن أمثلة الجهات التى ترسل اليها تلك البيانات الوزارات المختلفة ، والمؤسسات العامة ، ووزارة الخزانة ، ووزارة التخطيط، والرقابة الادارية ، والجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء •• الخ • وترى اللجنة أن يعهد الى وحدات الاحصاء بالوزارات بتجميع البيانات ووضع أنماط موحدة لها وتحديد المواعيد التى تقدم فيها ، على أن تخطر هذه الادارات أولا بأول بكل ما يطرأ على البيانات من تعـــديلات حتى تكون دقيقة وممثلة للواقع فى كل وقت •

٦ ــ يقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بالرقابة على تنفيذ القوانين المالية

كتلك الخاصة بفرض الضرائب والرسوم المختلفة ، وقد يتكشف للجهاز بعض وجوه النقص والقصور فى هذه القوانين فيطلب النظر فى تعديلها ، ومن ثم فالأفضل اشراك هذا الجهاز فى مشروعات القوانين المالية قبل اصدارها . وهو المسلك الذى اتبعته الدولة فى مشروع القانون المالى حيث عرضته وزارة الخزانة على كل الجهات بما فيها هذا الجهاز ـ لاستطلاع رأيها واقتراح ما تراه من تعديلات .

٧ ـ كان ديوان المحاسبات يحرص على المراجعة من الناحيتين الحسابية والادارية . بينما هناك نوع آخر من المراجعة لا يقل عن هذين النوعين أهمية ان لم يزد عليهما . وهو ما يطلق عليه المراجعة التقديرية "Discretionary Audit" ويقصد بهذه المراجعة التأكد من أن المنصرف كان ضروريا وليس فيه اسراف ، وذلك بصرف النظر عن صحة الصرف وفقا للقواعد والأصول المحاسبية والمالية المتبعة .

هذا ، واذا كان الجهاز المركزى للمحاسبات يهتم بمراجعة نتائج الأعمال والعائد منها بالنسبة لما كان مستهدفا تحقيقه ، فان الأمر يقتضى التركيز على هذه المراجعة التقديرية حيث أن مهمة الرقابة ليست مقصورة على المحافظة على الأموال العامة ، فحسب ، وانما تتضمن أيضا التحقق من الكفاية فى الانتاج وأداء الخدمات :

٨ ـ كان مديرو ووكلاء ادارات شئون العاملين بالوزارات والمصالح ووحدات الادارة المحلية والمؤسسات والهيئات العامة تابعين لديوان الموظفين، غير أنهم نقلوا الى الجهات التى يعملون بها تنفيذا للمادة الثالثة من القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ .

ولما كانت تبعية هؤلاء المديرين والوكلاء الى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة تحيطهم بسياج منيع من الحصانة والاستقلال، بحيث ينفذون القوانين واللوائح تنفيذا سليماً دون أن يتأثروا برهبة أو رغبة ، فالأفضل اعادة الوضع الى ما كان عليه قبل صدور القانون المذكور ، وذلك أسوة بما هو متبع بالنسبة الى مراقبى ومديرى ورؤساء ووكلاء الحسابات بالجهات المختلفة ، حيث أنهم تابعون لوزارة الخزانة لا الى الجهات التى يعملون فيها ، وذلك ضمانا لاستقلالهم وتنفيذا للتعليمات المالية بدقة .

٩ ـ يستطيع البنك المركزى أن يكون أداة رقابة فعالة سواء على نشاط المؤسسات والهيئات العامة والشركات أو على تنفيذ الميزانية فى الوزارات والمصالح ٠ ومن أجل هذا قسمت وزارة الخزانة حسابها فى هذا البنك الى عدة حسابات تمثل كل قطاع معين من نشاطها ٠ وعلى الرغم من أن وزارة الخزانة تشير فى كتاب قواعد تنفيذ الميزانية الى أنها قد كلفت البنك المركزى بملاحظة الصرف فى حدود اعتمادات الميزانية ومعدلات الصرف منها شهريا، سواء بالنسبة للحساب الاعتيادى أو الحساب الاستثمارى المفتوحين بالبنك ، الا أن البنك لم يقم حتى الآن بهذا النوع من الرقابة ٠ ويقتضى الأمر وضع النظام اللازم ليقوم البنك بهذه المهمة ٠

١٠ ـ تعد أجهزة الرقابة تقارير سنوية تتضمن أهم الأخطاء والمخالفات التى تتكشف لها لدى تفتيشها على الجهات المختلفة ٠ وهذه التقارير قلما تصل الى أيادى المسئولين فى الوزارات والمصالح والادارات المحلية والمؤسسات والهيئات العامة وما يتبعها من شركات ٠ ويقتضى الأمر التوسع فى نشر تقارير أجهزة الرقابة المختلفة على الجهات المعنية حتى تعرف الأخطاء والمخالفات التى تقع فيها الجهات الأخرى فتتجنبها وتحرص على عدم الوقوع فيها ٠

## التوصيات (١) :

١ ـ تطوير الأجهزة الشعبية بحيث تستطيع مراقبة أعمال الحكومة بقطاعيها ـ الانتاج والخدمات ـ دون تعطيل للاداء ، وذلك عن طريق توعية الجماهير بمدى العلاقة بين هذه التنظيمات الشعبية والجهاز الادارى ٠ وتحديد أهداف واجراءات الرقابة الشعبية وكيفية ممارستها ٠

٢ ـ تغيير مفهوم الرقابة بحيث يكون هدفها معاونة الجهات فى معرفة أسباب المخالفات والأخطاء والمشكلات واقتراح العلاج لها ٠

٣ ـ سرعة تحديد معدلات الأداء حتى تتم المراجعة على أساسها ٠

٤ ـ دراسة أهداف واختصاصات وقوانين انشاء أجهزة الرقابة المختلفة

---

(١) التقرير السابق ، ص ١١ ـ ١٢ ٠

بالدولة ، بغرض معرفة ما قد يكون بينها من ازدواج أو تكرار • واقتراح تعديل قوانينها وأساليب العمل بها حتى لا تكون الرقابة معوقة لأعمال الأجهزة التنفيذية •

٥ – توحيد الجهة التى تختص بتجميع البيانات فى كل وزارة ، وتركيزها فى وحدة الاحصاء ، ووضع أنماط موحدة لها ، وتحديد المواعيد التى تقدم فيها ، والأهداف المطلوبة من أجلها البيانات ، مع اخطار هذه الجهة أولا بأول بكل ما يطرأ على البيانات من تعديلات •

٦ – اشراك الجهاز المركزى للمحاسبات مع الجهات المختصة فى دراسة مشروعات القوانين المالية قبل اصدارها •

٧ – الاهتمام بالمراجعة التقديرية الى جانب المراجعة الحسابية والادارية •

٨ – النظر فى اعادة تبعية مديرى ووكلاء شئون العاملين بالجهات المختلفة فى الدولة للجهاز المركزى للتنظيم والادارة •

٩ – وضع النظام الذى يمكن البنك المركزى من القيام بالرقابة على أعمال المؤسسات والهيئات العامة وتنفيذ ميزانية الدولة •

١٠ – التوسع فى نشر التقارير السنوية لأجهزة الرقابة على الجهات المعنية حتى تكون هادية لها فى تجنب الأخطاء والمخالفات •

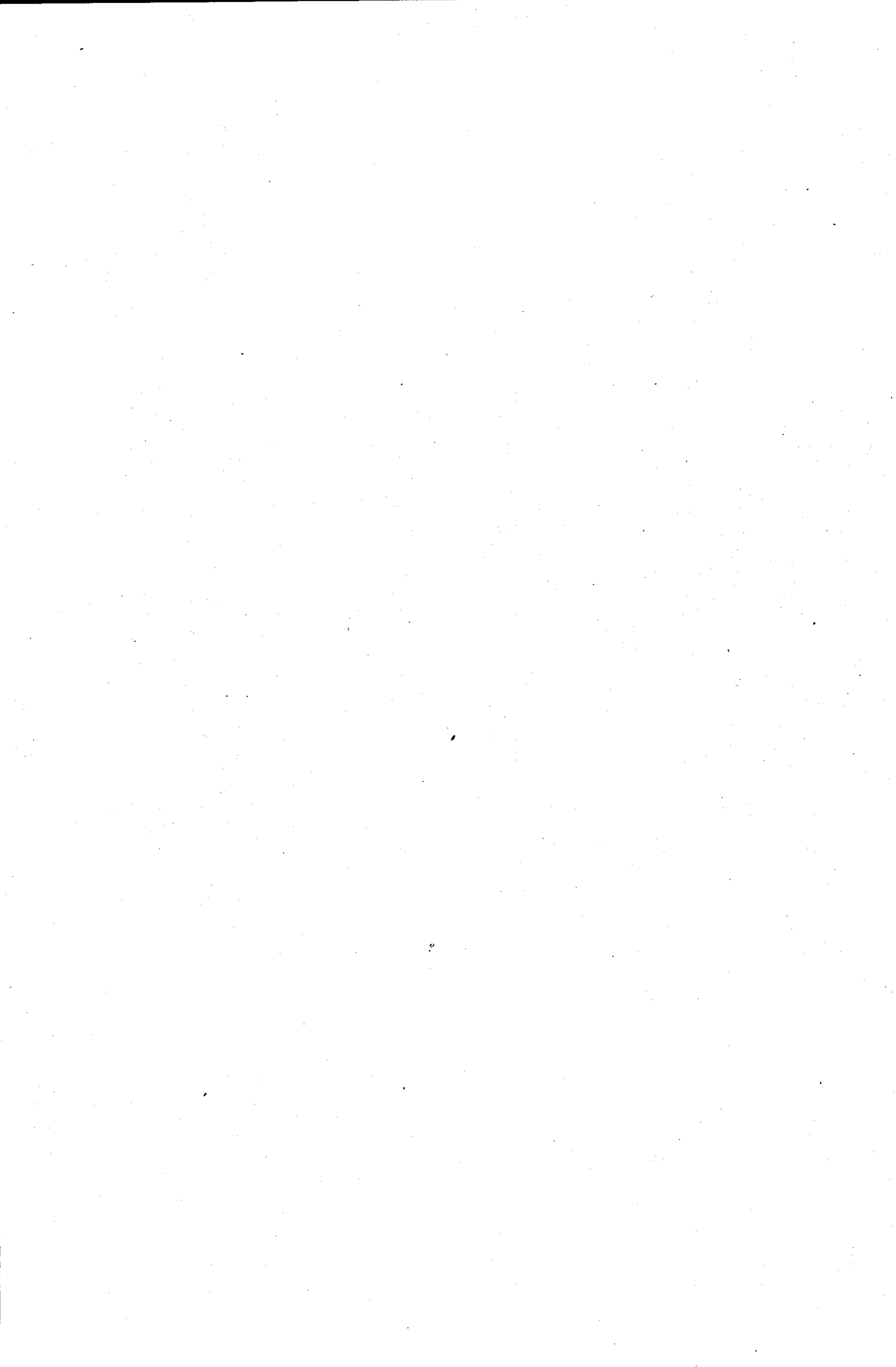


# الباب الرابع

# العلاقات العامة

الفصل الأول : ماهية العلاقات العامة

الفصل الثاني : عملية العلاقات العامة



# الفصل الأول

## ماهية العلاقات العامة

منذ أمد بعيد أدرك الناس - حتى فى المجتمعات البدائية - حاجتهم الى تفويض السلطة من الجماعة ككل الى فئة منهم تختص بالحكم وتتولى مهام الادارة فى المجتمع ·وكانت الصلات فى هذا النوع من التنظيم الاجتماعى متينة والروابط قوية ، والفئة القليلة التى تحكم تمارس نشاطا محدودا لا يخفى على الآخرين · وكانت فى نفس الوقت ترعى صلات القرابة والمصاهرة واعتبارات المجاملة والعلاقات الشخصية · وبالتالى كان كل فرد فى الجماعة يحس بقرب الحاكم منه ووقوفه على أحواله ·

وعبر القرون ، نمت المجتمعات وتطورت ، وسادتها حكومات تعتمد على السلطة الدينية وايمان بحق الهى مقدس للحاكم ، ثم حكومات تقوم على نظام الاقطاع ينحصر نشاطها فى جمع الضرائب واعداد الجيوش ، حتى جاءت الحكومات الحديثة معترفة بالشعب كمصدر للسلطات ، ومعتمدة على جهاز

ضخم من الموظفين يمتد نشاطه الى ميادين جديدة أوسع من نطاق الدفاع وجبى الضرائب ٠ واستمر سلطان الحكومات يقوى ، وتدخلها يزداد مسايرا التغيير الاجتماعى والاقتصادى والسياسى الحادث بالمجتمعات ٠

وقد تطور الحال خلال هذه الفترة الأخيرة فى معظم بلاد العـــالم مؤكدا المزيد من التدخل الحكومى ٠ فأصبحت الحكومات أكبر صانع وأكبر تاجر ، وأكبر مصدر ومستورد ، وأكبر ممول ومقترض وأكبر هيئة تأمين ، وأكبر منتج للبترول ، وأكبر منتج للقوى الكهربائية ، وأكبر ملاك وســائل النقل البرى والبحرى والجوى ، وأكبر أصحاب المناجم ، الى جانب أوجه نشاط أخرى عديدة ٠

وأنه وان كان مدى التــوسع الحكومى هذا يستلفت النظر ، الا أنه ضرورة لا مفر منه ٠ فقد جاء نتيجة حتمية للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعمرانية السائدة فى العالم ، والرغبة الأكيدة لدى الحكومات فى انتهاج سياسة واقعية للتنمية القومية فى شتى الميادين بهدف الارتقـاء بأحوال شعوبها ورفع مستواها ٠ ولم يقتصر هذا التطور على نوع بعينه من المجتمعات ففى الدول الرأسمالية التى تقوم فلسفتها على بقاء تدخل الحكومة عند حده الأدنى ، نجد أن ظاهرة التوسع الحكومى هذه أصبحت حقيقـــة واضحة تظهر فى مجتمعاتها فى صور من التدخل الايجابى للدولة عن طريق الرعاية أو الحماية أو التنظيم أو الرقابة بهدف تحقيق المصلحة العامة ٠

وقد استتبع هذا التوسع كبر حجم الجهاز الحكومى وزيادة عدد وحداته وفروعها ، وتعدد اختصاصاته وتعقدها ، وهى عوامل تؤدى بدورها الى كثرة القوانين وعموميتها ٠ وأدى أيضا الى زيادة عدد العاملين والمتعاملين مع فروع الجهاز الحكومى المختلفة ، وبالتالى الى زيادة حجم التعامل بين الحكومة والجمهور وما يترتب على هذا من زيادة مشاكل الجهاز وتعددها ٠

وتحت فعل هذه الظروف تبدو ضرورة تعاون الجماهير المستفيدة من أوجه النشاط الحكومى مع الحكومة للوصول بهذا النشاط الى غايتـــه ٠ فالحكومة من ناحية لايمكن أن تحقق أهدافها دون تعاون الجمهور وتضامنه وايمانه بهذه الأهداف ٠ والجماهير من ناحية أخرى تريد أن تعرف ما تفعله الحكومة ولماذا تفعله وكيف تفعله ٠ فهى لاتتعاون طواعية وبطريقة فعـالة مستمرة دون قيام فهم لديها بأهداف للنشاط الحكومى ٠

# التعريف بالعلاقات العامة

ظهرت العلاقات العامة فى العصر الحديث كنشـــاط منظم للحكومات ولرجال الأعمال · وباعتبارها نشاط جديد نسبيا ، فانه يوجد بعض ســـوء الفهم لمعناها وطبيعتها ووظيفتها · فبعض الناس ينظر الى العلاقات العـامة كفن ، وبعضهم ينظر اليها كعلم ، والبعض الآخر يراها وسيلة اجتماعيـــة أو سياسية ، وفريق رابع يجدها أداة للتاثير فى الناس ، وآخرون ينظرون اليها باعتبارها مهنة ·

والعلاقات العامة تعنى كذلك بالنسبة للكثيرين مجرد عملية اتصالات تتم فى صورة تصريحات تنشر بالصحف أو المطبوعات ، وتعنى بالنســـبة لآخرين ضرب من الدعاية والاعلان · ولتصحيح الفهم الخاطىء لهذا النوع من النشاط ولتحديد مدلوله ، سنحاول ايضاح المفهوم الصحيح لاصـــطلاح « العلاقات العامة » (١) ·

ان التعريف فى العلوم الاجتماعية ليس مهمة سهلة · وفى تعريفنا هنا لمصطلح العلاقات العامة نجد من المنـــاسب شرح ووصف ما نقصده عند استعمالنا لهذا المصطلح ، بحيث لا ينحصر الكلام فى نطاق التعريف المحدود وانما ينصرف الى ايضاح المفهوم الذى يرمز اليه المصطلح ليكون أكثر دلالة وأوفى غرضا ·

**ان كلمة « علاقات » تعنى حصيلة الصلات والاتصالات التى تتوفر بين هيئة والجماهير المتعاملة معها · وباعتبارها هكذا فهى ذات اتجاهين ولهـا طرفين يتحكمان فى هذه الصفات بحيث يتوفر قيامها على وجودهما ·**

وفى الواقع نجد أن مدى اهتمام جمهور معين بما تفعله او تنوى أن تفعله هيئة ما لها علاقات معه تتركز فى الاعتبارات الآتية (٢) :

---

1. Bertrand Confield : Public Relations : Principles, Cases and Problems, (Homewood, Illinois, Richard Irwa. Inc., 1967), p. 20.

(٢) محمد طلعت عيسى : العلاقات العامة · مبادئها وتطبيقاتها · ( القـاهرة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٠ ) ، ص ١٤ ·

١ - الجمهور يهتم بمعرفة ما تفعله الهيئة والخطوط العريضة للسياسة التى تنتهجها والأهداف التى تسعى لتحقيقها ٠

٢ - الجمهور يريد أن يطمئن الى كفاية الأجهزة التى تخدم مصالحه والى نزاهة أشخاصها وأن الهيئة تمنحه الاهتمام الكافى ٠

٣ - الجمهور يهمه أن يتأكد أن الخدمات أو الانتاج الذى تقدمه الهيئة على درجة عالية من الكفاية والاتقان والاقتصاد فى النفقات ٠

٤ - الجمهور يطمع فى أن تتوافر العدالة فى توزيع الخدمات أو الانتاج وأن تكون في متناول أفراده على السواء ٠

٥ - الجمهور يرغب فى أن تتوفر اتصالات فعالة مستمرة بينه وبين موظفى الدولة ، وأن تقوم هذه الاتصالات على أساس من التفاهم والثقة والتعاون بما يحقق الأهداف المرسومة ٠

٦ - الجمهور يريد أن يطمئن الى أن الاجراءات والوسائل والامكانيات التى تستعملها الهيئة هى أفضل ما يمكن توفيره لخدمة مصالحه ، وأنها بحالة صالحة ولائقة ، وأن صيانتها متوفرة بصورة تضمن صلاحيتها للأغراض المخصصة لها ٠

٧ - الجمهور يهمه أن يطمئن الى ملاءمة الطرق التى تتبع فى اختيار وتدريب الأشخاص القائمين بالخدمة العامة ، والى وجود معايير مناسبة للحكم عليهم وتقييم عملهم ٠

ان توفير الاعتبارات السابقة يعد خطوة أساسية لقيام علاقات طيبة بين أى هيئة - سواء عامة أو خاصة - وبين الجمهور المتعامل معها ٠ وسعى الهيئة لمقابلة رغبات الجمهور فيما يتعلق بهذه الاعتبارات يكون بمثابة أساس سليم يمكن أن تقوم عليه صلات مستمرة فعالة بينهما ٠ ومما لاشك فيه أن الوفاء بهذه الاعتبارات كاملة ليس بالمهمة السهلة الميسرة ٠ اذ توجد عوامل مختلفة يرجع بعضها الى طبيعة الهيئة الخادمة أو المنتجة والتشريعات التى تحكم تصرفاتها ، ونوع الخدمة أو الانتاج الذى تقدمه ، والاجراءات التى

تتبعها ، ومستوى اعداد وتدريب الجهاز العامل بها ، ومدى توفر الرقابة عليه • ويرجع بعضها الآخر الى طبيعة الجمهور المتعامل مع الهيئة ، ودرجة فهمه وادراكه لأهدافها ، وطريقتها فى تحقيق هذه الأهداف ، وكيفية سير العمليات المختلفة بها ، والى درجة تعليمه ومدى تعاونه •

**وكلمة « عامة » هذا يقصد بها « جماهيرية » ، أى مجموعة الجماهير المختلفة التى يتصل عملها أو ترتبط مصالحها ونشاطها بالهيئة** • وفى معظم الحالات يمكن القول بأن هناك جمهور عام لكل هيئة خادمة ومنتجة • وهذا الجمهور العام هو مجموع المتعاملين أو المستفيدين او المهتمين بنشاط الهيئة• وفى حالة العلاقات العامة للحكومة نجد أن المواطنين جميعا وبصفة عامة يكونون ذلك الجمهور العام للحكومة بالرغم من أن الحكومة فى الواقع لاتتعامل معهم عادة ككل الا فى أحوال نادرة ، مثل ظروف الانتخابات العامة والاستفتاء الشعبى • وفى غير هذه الأحوال قلما يميز الجمهور بمعناه الشامل أى بمعنى الجمهور المتحد المتماسك المنظم المميز •

وبجانب هذا الجمهور العام لهيئة ما ، يمكن فى معظم الأحوال تمييز أى عدد آخر من الجماهير المتعاملة معها ، قوامها مجموعة من الناس ذوى المصالح المشتركة أو المتميزة أو المتماثلة • وفى العادة ينتظم كل فرد من أفراد المجتمع فى واحد أو أكثر من هذه الجماهير الصغيرة نسبيا • فبالنسبة لوزارة الاقتصاد يوجد جمهور العاملين بالوزارة ، وجمهور التجار ، وجمهور المصدرين ، وجمهور المستوردين ، وجمهور المنتجين •• الخ • وبالنسبة لصناعة السينما يوجد جمهور العاملين بها وجمهور المتفرجين ، وجمهور المخرجين ، وجمهور الممثلين ، وجمهور الصحافة ووسائل الاعلام الأخرى •• الخ • وبالنسبة لصناعة الصلب يوجد جمهور العاملين بالصناعة ، وجمهور المستهلكين ، وجمهور حملة الأسهم ، وجمهور أصحاب الصناعات الأخرى التى تساهم فى صناعة الصلب وجمهور العملاء •• وهكذا •

ولسنا بحاجة الى أن نشير الى أن بعض الجماهير التى تدخل فى نطاق علاقات هيئة واحدة قد تكون متعارضة المصالح • وبالتالى فان مشاكل العلاقات العامة بالنسبة لهيئة أو ادارة ما تبدأ بالتعرف على الجماهير

المختلفة وفهمها وادراك توقعاتها والعمل على استمرار الصلات بينها وبين الهيئة فى حالة طيبة ٠

وقد يكون من المناسب بعد الشرح المتقدم لاصطلاح العلاقات العامة أن نقدم بعض التعاريف المتداولة فى هذا الصدد ٠

يقول فولتير : « **ان الطريق الوحيد لحمل الناس على اطرائنا هو أن يكون أداؤنا ممتازا ٠** »

وهذا التعريف فى رأينا يحمل فى مضمونه الفلسفة التى يجب أن تقوم عليها العلاقات العامة ٠ ان حجر الزاوية فى تشييد علاقات عامة طيبة بالنسبة لأى هيئة هى الخدمات الممتازة أو الانتاج الممتاز ٠ فلا يمكن بحال أن نتصور قيام علاقات عامة طيبة لهيئة من الهيئات مهما أنفقت فى بذخ ، ودعت فى اصرار ، وأعلنت بشتى الصور طالما أن ما يقال أو ينشر أو يعلن لا يتفق مع تجارب الجمهور أو فكرته عن عمل هذه الهيئة أو عن منتجاتها ٠ وفى رأينا أن حاجة أى هيئة الى العلاقات العامة كنشاط منظم يتناسب تناسبا عكسيا مع تفوق مستوى أدائها ، بمعنى أنه كلما كانت الخدمات أو الانتاج الذى يقدم للجمهور ممتازا فان هذا فى حد ذاته هو أفضل وسيلة لاقامة علاقات طيبة ٠ وبالتالى ينكمش الدور الذى يمكن أن تؤديه ادارة العلاقات العامة بهذه الهيئة ٠

ومن هنا يرى بعض الكتاب أن العلاقات العامة الطيبة يمكن التعبير عنها بالمعادلة الآتية :

**الأداء الحسن + الاخبار الصادق = علاقات عامة طيبة (١) ٠**

ويعرف ادوارد بيرنز العلاقات العامة بأنها ٠

« التوسل بالمعلومات عن طريق الاقناع والملاءمة للحصول على التأييد **العام لنشاط أو هدف أو حركة أو مؤسسة ما » (٢) ٠**

---

1. Eleanor Ruhl: Public Relations for Government Employees (Chicago: Civil Service Assembly, 1963). p. 9.

(٢) ادوارد بيرنز : العلاقات العامة فن ٠ ترجمة وديع فلسطين وحسنى خليفة ٠ ( القاهرة ، دار المعارف ، مؤسسة فرانكلين ١٩٦٩ ) ٠

ويعرفها فى موضع أخر بقوله :

أن العلاقات العامة نشاط ذو شعب ثلاث هى :

١ ـ اعلام الجمهور ·

٢ ـ اغراؤه بهدف تغيير اتجاهاته وميوله ·

٣ ـ بذل الجهود للمواءمة بين اتجاهات شركة أو مؤسسة وجمهور المتعاملين معها ، والمواءمة بين اتجاهات المتعاملين وتصرفاتهم وبين اتجاهات الشركة أو المؤسسة ·

ويلاحظ أن التعاريف التى أوردها بيرنز للعلاقات العامة تصف هذا النشاط وأهدافه فى قطاع الأعمال اكثر منه القطاع الحكومى · وتأخذ تعاريفه العوامل النفسية لدى الجمهور فى اعتبارها · فهو يركز على موضوع التأثير فى الرأى العام واغرائه ومحاولة تغيير اتجاهاته بما يتفق وأهداف الشركة أو المؤسسة · ومن ثم يبرز جانب هام عميق الأثر فى مدى نجاح العلاقات العامة، وهو أن العلاقات العامة نشاط هادف الى التأثير فى الناس، وبالتالى وجب أن يعتمد على الوسائل والعلوم الحديثة التى تعالج موضوع السلوك البشرى لدى الأفراد والجماعات · ومن أمثلة هذه العلوم علم النفس وعلم الاجتماع وعلم النفس الاجتماعى وعلم الاحصاء (١) ·

ويعرف معهد العلاقات البريطانى العلاقات العامة بانها :

« الجهود الارادية المرسومة والمستمرة التى تهدف الى اقامة وتدعيم تفاهم متبادل بين هيئة وجمهورها » ·

ويحتوى هذا التعريف فى ثناياه مقومات العلاقات العامة اذا أخذنا فى الاعتبار أن الجهود الارادية المشار اليها فى التعريف تتضمن بدون شك السعى الى توفير خدمات أو انتاج ممتاز · وقد أوضح التعريف ناحية هامة بالنسبة لنشاط العلاقات العامة ، وهى أنها نشاط مخطط هادف لا يترك الا القليل لتدخل الحظ أو فعل الصدف ·

ومن هنا فان التعريف يأخذ فى اعتباره دراسة الجماهير والوقوف على

---

1. Rex Harlow: Social Science in Public Relations, (New York: Harper and Brothers, 1967), pp. 1-9.

ميولها واتجاهاتها ورغباتها وأفكارها . وبذل الجهود الارادية المخططـــة المستمرة للتأثير فى هذه الميول والاتجاهات والرغبات والأفكار . وتشمل هذه الجهود المبذولة بالتأكيد الأداء الممتاز والاخبار الصادق عنه ، من أجل تقوية الروابط وبث الثقة والوصول الى تفاهم وتعاون أفضل بين الهيئة والجمهور.

**توضيح مفهوم العلاقات العامة :**

نظرا لأن العلاقات العامة نشاط جديد نسبيا . فانه يوجد بعض اللبس أو سوء الفهم لمفهومها ولطبيعتها ولوظائفها . فالعلاقات العامة ينظر اليها على أنها نوع من الدعاية أو الاعلان ، ويراها البعض كفن وكعلم وكوسيلة اجتماعية وسياسية جديدة ، ويراها آخرون على أنها وظيفة أو مهنة . وهى تعنى بالنسبة للكثيرين عملية اتصالات فى صورة تصريحات صحفية ، وتعنى بالنسبة لآخرين الاعلان بشتى الوسائل عن طريق الصحف والمجلات والراديو والتليفزيون والسينما .

وبالرغم من أننا عرفنا العلاقات العامة فى الصفحات السابقة ، فقد يكون من المفيد لايضاح مفهوم العلاقات العامة ، ولتصحيح الفهم الخاطىء لهذا النوع من النشاط ، أن نحاول ايضاح جوانب العلاقات العامة ، وأن نميزها عن غيرها من أوجه النشاط الأخرى ، وأن نحدد ما لا تعنيه العلاقات العــــامة .

أولا : جوانب العلاقات العامة :

ذكرنا فى تعريف العلاقات العامة أنها تعتمد على دعامتين اساسيتين: **الأداء الممتاز ، والاخبار الصادق** . ذلك لأن العلاقات العامة تسعى الى تنمية ايمان الجمهور برسالة المؤسســـــة . وهذا يوضح لنا **الجانب الأخلاقى** فى العلاقات العامة . فهى فى فلسفتها تهدف الى تنمية الثقة والاحترام والتعاون بين الهيئة وجمهورها ، ومن أجل هذا كان ابتعادها عن وســــائل الخداع والتضليل والدعاية الكاذبة ، وكان التجاؤها الى الحقائق والأرقام والوقائع والاحصاءات والتقارير .

أما **الجانب الانسانى** فى العلاقات العامة فأساسه نشــــاط العلاقات

المنصرف الى رعاية جمهور الموظفين والعاملين فى الهيئة ، وأخذ الاعتبارات الانسانية فى الحسبان . ومن ذلك محـــاولة توفير البرامج الاجتمـــاعية والترفيهية المناسبة لهم ، وتحسين ظروف وأحوال العمل ، والسعى لتدريبهم وتنميتهم ، واشراكهم فى الادارة ، واتاحة الفرصة أمامهم للخلق والابتكار .

وللعلاقات العامة جانب اجتماعى هام . فالهيئة التى تسعى الى تبصير جمهور المتعاملين معها بالخدمات التى تؤديها ، وتشرح لهم كيفية تنفيـــذ القوانين ، وتوضح مسئولياتهم حيالها ، وتحدد مدى المساهمة التى يمكن أن يقدمها المواطن للارتفاع بمستوى الخدمات العامة ومستوى تنفيذها ، وتبرز أهمية تعاون الجمهور معها لتحقيق الصالح العام .. وما الى ذلك ، انما تقوم فى الواقع بوظيفة تعليمية اجتماعية تهدف الى تنميـــة الوعى لدى الجمهور بمسئولياته الاجتماعية ، وبالتالى تزداد مساهمته فى شئون بلده الاجتماعية .

وأخيرا تبدو اهمية الجانب السياسى للعلاقات العـامة فى الحكومة . وتظهر هذه الصفة السياسية فى سعى العـــلاقات العامة الى اثارة اهتمام المواطنين بشئون بلدهم عن طريق شرح الأهداف والاتجاهات العامة للدولة ، ومناقشة خطط الحكومة ومشروعاتها . كذلك تهدف حملات التوعية بصورها المختلفة الى تبصير الجماهير بالأمور والمشاكل الهامة المعاصرة ، وبالتالى تعمل على زيادة اهتمامها بها وتحقيق مساهمة تلك الجماهير فى ابداء الرأى بصددها . وهذا يحقق الاتجاه الديموقراطى بما يتضمنه من تطبيق لمبـدأ القيادة الديموقراطية . ومن ناحية أخرى تهدف العملية الاخبارية فى العلاقات العامة ـ أى وضع الحقائق والبيانات عن النشـــاط الحكومى امام نظر الجمهور ـ الى تكوين رأى عام حقيقى أساسه المناقشة المستنيرة القائمة على المعلومات الصحيحة . وهذا يحقق نوعا من الرقابة الشعبية على أعمـــال ونشاط الأجهزة الحكومية بما يتمشى مع المبادىء الديمقراطية . لذلك ينظـر الى الدعاية على أنها وسيلة غير ديموقراطية لأنها لا تترك الأفراد يفكرون بأنفسهم وانما تتدخل فى تفكيرهم وبالتالى فى حرية الاختيار لديهم .

ثانيا : التمييز بين العلاقات العامة واوجه النشاط الأخرى :

١ ـ الفرق بين العلاقات العامة وبين الدعاية :

توصف الدعاية بأنها أداة وقوة للسيطرة على المجتمع باية وسيلة · وليست مهمة الدعاية اقناع الجمهور بقدر ما تسعى الى اجتذاب الاتباع والسيطرة على أفكارهم وتوجيههم الوجهة التى حددت لهم عن طريق استغلال عواطفهم وغرائزهم · والدعاية فى محاولتها التأثير على سلوك وآراء الأفراد غالبا ما تفعل هذا عن طريق اخفاء بعض الحقائق أو تغيير بعضها الآخر · وبوصفها هذا فهى وسيلة متحيزة لاتمد الجمهور سوى بالمعلومات التى تتفق ووجهة نظر المسئولين عنها · بينما تهدف العلاقات العامة عن طريق الاخبار الصادق والتعليم والممارسة الى اقناع الجمهور وتحقيق تعاونه معها على أساس الثقة والتفاهم المثمر ·

٢ ـ الفرق بين العلاقات العامة والشئون العامة ·

يوجد خلط بين العلاقات العامة والشئون العامة · فقد جرت بعض الهيئات على انشاء أجهزة تقوم بنشاط العلاقات العامة ، وتطلق عليها خطأ تسمية ادارة الشئون العامة (١) · فالشئون العامة تعنى الأمور التى تهم الرأى العام ، ويوجد اختلاف أكيد بين مفهوم «الشئون» ومفهوم «العلاقات» ، التى تعنى ـ كما أوضحنا سلفا ـ الاتصالات · والشئون العامة فى نظرنا يدخل فى نطاقها كل ما يهم الرأى العام ، مثل أمور السياسة الخارجية ، والانتخابات للمجالس النيابية ومشاكل الهجرة والتوطن والتموين وسياسة الأسعار ·· وما اليها · وفى حدود هذا المفهوم تدرس الجامعات بالخارج ضمن برامج الشئون العامة "Public Affairs" ، المشاكل الدولية ، والموضوعات الهامة المعاصرة ، والعلوم السياسية والاقتصادية والادارة العامة ·

---

(١) هذا الخلط بين العلاقات العامة والشئون العامة يمكن ملاحظته فى قرار مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨ يناير ١٩٥٣ ، الذى قضى بانشاء مكاتب للشئون العامة بالوزارات ، وحدد اختصاصات لهذه المكاتب تدخل أساسا فى نطاق العلاقات العامة ·

٣ - الفرق بين العلاقات العامة والعلاقات الانسانية :

كذلك توجد اختلافات بين العلاقات العامة والعلاقات الانسانية . فقد ظهرت العلاقات الانسانية كتطور حديث ملموس فى ميدان الادارة . اذ تطالعنا علوم الادارة الحديثة بتحول واضح فى النظرة التقليدية الى العنصر البشرى العامل بالمنظمات . وجاء هذا التحول نتيجة الأبحاث العلمية المستفيضة التى استمرت عدة سنوات وتكلفت الملايين فى محاولات للتعرف على العوامل والأسباب التى تدفع الناس الى العمل والانتاج الوفير فى شغف وسعادة وأمن . وقد توصلت جميع الأبحاث الى أهمية الاعتبارات الانسانية كعامل أساسى وحيوى لاستمرار قوة الدفع العالية والقدرة على الانتاج الوافر ، والشعور بالفخر والانتماء الى العمل ، والاحساس بالأمن والاستقرار . ومراعاة الاعتبارات الانسانية فى العمل تعنى أن تأخذ الادارة فى اعتبارها المطالب الأساسية للانسان فى الحياة . والمطالب الأساسية هذه تتضمن الحاجات السيكولوجية التىيتطلع أفراد كل منظمة وكل ادارة الى توفيرها لأنفسهم . وفى مقدمتها الاحساس بالأمن والشعور بالانتماء والاحساس بالنجاح والاعتراف بوجودهم ، وادراكهم للأهداف التى يعملون على تحقيقها . ولهذا فان العلاقات الانسانية تعد فرع من ادارة المستخدمين. وان كانت العلاقات العامة قد تستخدمها للاستفادة فى اقامة علاقات طيبة مع الموظفين والعاملين بالهيئة .

واذا كنا قد فرقنا بين العلاقات العامة وبين أوجه النشاط المتشابهة فاننا نجد من المفيد أيضا أن نوضح ما لاتعنيه العلاقات العامة .

ثالثا : ما لاتعنيه العلاقات العامة :

العلاقات العامة بوصفها المتقدم ، لايمكن أن ينظر اليها كبديل للأداء الحسن أو الخدمات الممتازة المتوقعة من الادارة . وليس من المعقول أن نلجأ اليها كعلاج لجميع المشاكل والعلل التى نعانى منها فى العمل ، أو أن نتصرف كالمريض الذى يجرب كل دواء فنلجأ الى طرق مختلفة من العلاقات العامة من وقت لآخر . فالعلاقات العامة المثلى هى فى الواقع أسلوب للحياة الصحيحة القويمة المتصلة مع الآخرين ، لاعلاج أو مسكن للتغلب على مشاكل سوء الادارة أو فسادها .

والعلاقات العـــــامة كذلك ليست مجرد ضرب من النشر الصحفى . فبالرغم من أن النشر قد يلفت نظر الجمهور الى نشـــــاط الهيئة فى نوعه وحجمه ، فان تأثيره فى اتجاهات وميول الجمهور قد يكون قليل الجدوى . كذلك فان الكثير من العمل الذى نحاول ابرازه عن طريق النشر قد يمر دون أن يلحظه الجمهور لأن صفة الاعلان تغلب عليه ، أو لأننا لم نهتم جيـــدا بتوجيهه بالطريقة التى تحقق توطيد علاقات عامة طيبة .

والعلاقات العامة التى تهدف الى المبالغة أو التضليل أو تشويه الحقائق ليست جديدة بهذه الصفة . فالعلاقات العامة يجب أن تكون صريحة وصادقة وأمينة . وهى بهذا الوصف تتميز عن الدعاية التى لاتهـــدف الى تجميع الحقائق والأخبار ولكن الى محاولة خداع الناس والتسلط على أفكارهم .

والعلاقات العامة أخيرا لاتعنى الانفاق السخى أو التبذير فى الصرف، فكثير من الهيئات التى تنفق أموالا طائلة مازالت علاقاتها متعثرة الخطى .

ان العلاقات العامة الطيبة ليست سهلة المنال . والاتجاهات التى فى صالحنا والثقة التى نسعى للحصول عليها تحتاج الى بعض الوقت لكى تتكون وتتأصل ، فالاحترام والثقة والتعاون أمور لايمكن تنميتها فى فترة وجيزة . ومن ثم فان اقامة علاقات عامة طيبة بين هيئـــــة وجمهورها _ مثل كسب الأصدقاء _ يحتاج الى تطور تدريجى يمكن خلاله أن تنمو المعرفة وتنضج الصلات عن طريق العديد من الأعمال الممتازة والمجاملات والمســـاعدات والتفاعل المستمر . وتكوين الأصدقاء للهيئة يتطلب الوقت والتفاعل الكافى تماما مثلما يتطلب كسب الأصدقاء الشخصيين . وعلى هذا الأساس يجب ألا ينظر الى العلاقات العامة على أنها مسئولية ادارة متخصصة كما هو الحال بالنسبة للمستخدمين أو الميزانية أو الانتاج ،فالعلاقات العامة مسئولية مشتركة بين جميع العاملين ونشـــاط يتغلغل فى كل الوظائف والادارات كفلسفة ضرورية للعمل ، وكأساس لجميع أوجه النشـــــاط الذى تقوم به الهيئات .

# أهداف العـلاقات العـامة

ان الجماهير . وخاصـــة تلك التى عاصرت فترات البغى والمظـالم الاجتماعية · وعاشت فى ظل أنواع من الكبت والحرمان ، لاتتقــدم عادة طواعية لتحمل المسئولية أو للمساهمة فى حل المشاكل ، أو لتطوير أحوالهـا ومجتمعاتها · كذلك فهى لاتهتم بالمبادأة باقامة الثقة والتعاون بينهـا وبين الأجهزة الحكومية بمجرد ظهور نظام جديد صالح · وبمعنى آخر فان مثل هذه الجماهير لاتغير اتجاهاتها قبل الأجهزة الحكومية ، ولاتغير من الأفكار الخاطئة لديها عن ضعفمستوى الخدماتوسوء توزيعها بين عشيةوضحاها· ذلك لأن التغيير الاجتماعى فى الأفكار والسلوك لايسير بنفس السرعة وعلى نفس المستوى الذى يحدث به التغيير المادى ·

من هنا أصبحت الحاجة ملحة الى نشاط العلاقات العامة الهادف الى اعداد المواطن الجديد وتوعيته ، والى توثيق العلاقة بين الحكومة والشعب · هذا النشاط يمكن أن يعلم المواطن عن الأهداف العامة وعن السياسة والخطط التى تنتهجها الحكومة . وعن واجباته العامة كمواطن ، وعن الاتجـاهات العامة والمشكلات والمصاعب التى تواجه الحكومة ، وعن المكاسب والانجازات التى حققتها · ذلك أن الجماهير ـ وخاصة بالدول النامية ـ لاتتطوع عادة لتحمل مسئولياتها الجماعية ، والمساهمة فى حل المشكلات ، والاهتمام بأمور الحكومة والادارة ، والعمل على تغيير أحوالها وسلوكها ·

وعلى هذا الأساس يمكن أن تحدد أهم أهداف العلاقات العامة للحكومة فى النقاط الآتية :

١ ـ التوعية بالأهداف العامة للدولة ، وتعليم الجمهور عن السياسة العامة وعن مسئوليته فى تنفيذها ·

٢ ـ التوعية بأهداف المنظمة ـ الوزارة أو الهيئـــة ـ والعمل على ايضاح خططها للجمهور ، وتعليمه عن الخدمات التى تؤديها وكيفية حصوله عليها ·

٣ ـ تنمية الفهم المشترك والتعاون المثمر بين الجهاز التنفيـــذى والجمهور ·

٤ ـ الارتفاع بمستوى الخدمات الحكومية ، والاهتمام بأسلوب أدائها كسبا لثقة الجمهور وتعاونه ·

٥ ـ تنمية الشعور بالمسئولية الاجتماعية والقومية لدى المواطنين ، تحقيقا لتعاونهم الايجابى فى الأمور والمشكلات العامة ·

٦ ـ ايجاد وعى عام بصدد المشكلات التى تواجه الجهاز التنفيذى ·

٧ ـ تصحيح الأفكار الخاطئة عن العمل الحكومى ، وعن مستوى كفاية الموظفين ونزاهتهم ·

٨ ـ العمل على تحويل الاتجاهات السلبية لدى الجماهير الى اتجاهات ايجابية بناءة ·

٩ ـ اقامة علاقات طيبة مع العاملين بالمنظمة ، والارتفاع بمستواهم الثقافى والاجتماعى ·

١٠ ـ تنمية تعاون مستمر وتفاهم أفضل مع أجهزة الاعلام ·

١١ ـ تدعيم التعاون بين المنظمة وباقى الأجهزة والمنظمات الأخرى ·

ولكى تتحقق هذه الأهداف يلزم استكمال الاطار الاجتماعى والأخلاقى السليم للعلاقات العامة للحكومة ، وذلك بتوخى الاعتبارات الآتية :

١ ـ أن تجرى العلاقات العامة للحكومة فى اطار الأوضاع الاجتماعية السائدة ، والتقاليد المرعية ، والعادات وأنماط السلوك المتعارف عليها ·

٢ ـ أن ترعى الحكومة القيم الأساسية التى يعتنقها المجتمع ويقرها الدستور ، كاحترام الأديان والحريات والانسان ·

٣ ـ أن تتصف الأجهزة الحكومية بالعدالة التامة فى معاملة المواطنين مع اتاحة الفرص المتكافئة ، والحيدة ازاء الصراع الذى ينشأ بين الجماعات المتعارضة المصالح ·

٤ ـ أن تنأى الحكومة عن أن تمكن أعداء الشعب من السلطة أو مناصب الحكم ·

٥ ـ أن يتصف الجهاز الحكومى بالنزاهة والكفاية والحرص على المصلحة العامة ·

٦ ـ اختيار الموظفين على أساس الصلاحية ، والاهتمام بتدريبهم وتنميتهم ، واتاحة الفرص المتكافئة لهم ·

# أهميـة العـلاقات العـامة

هل العلاقات العامة نشاط ضرورى ؟ وهل يسمح للمنظمات الحكومية بممارسته ؟

توجد وجهتا نظر بصدد هذا التساؤلا · فيقول « بملوت » مثلا ، أنه يوجد دائما خوف لدى السلطة التشريعية من أن تستعمل السلطة التنفيـذية العلاقات العامة لتقوى وتعزز مركزاها ازاء المشرع · ذلك أننا اذا سمحنا للحكومة بأن تدعو لما تفعل ، وأن تتصل بالناس لتؤثر فيهم لصالحها ، فانها بالتالى سوف تتسلط على الجماهير وتطلب منهم أن يفعلوا ما تريده هى ، بدلا من القاعدةالديموقراطية التى تقول بأن تعمل الحكومة ماتريده الجماهير· وبالتالى فان القادة الاداريين سيصبحون مشرعين بدلا من عملهم الأساسى كمنفذين ·

وبالتالى يوجد كثير من الجدل حول الحدود التى يمكن أن تمتد اليها محاولات السلطة التنفينية للتأثير على الجمهور بواسطة برامج العـلاقات العامة بهدف تغيير اتجاهاته لصالح نشاط الجهاز الحكومى · ففى الولايات المتحدة مثلا بينما يسلم الجميع بالنشاط الذى تمارسه العلاقات العامة فى قطاع الأعمال فى صورد المختلفة ، يلاحظ أن الكونجـرس قد أبدى روحا عدائية ونقدا شديدا لمحاولة السلطة التنفيذية ـ الحكومة ـ ممارسة نشاط العلاقات العامة · ووجهة نظر الكونجرس فى هذا الصدد قائمة على الأسانيد الآتيـة (١) :

١ ـ السماح للحكومة بالقيام ببرامج للعـلاقات العامة يؤدى الى اضعاف الرقابة الشعبية على عملها ، وبالتالى الى اضعـاف رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية ·

٢ ـ قد تلجأ الحكومة الى الاستعانة بالعلاقات العامة للحصول على تأييد الجمهور لبرامجها بصرف النظر عن جدوى هذه البرامج ·

---

1. J.A.R. Pimlott : Public Relations and American Democracy. (Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1961).

٣ ـ قد تستعمل الحكومة برامج العلاقات العامة البراقة لتغطية عيوب التنفيذ وسوء الادارة ٠

٤ ـ قد تستعمل الحكومة العلاقات العامة لتبرير تصرفاتها أو تغطية فشلها أمام الرأى العام ٠

وقد أثير مثل هذا التساؤل فى جمهورية مصر العربية ٠ ويقول الدكتور عبد القادر حاتم فى هذا الصدد :

« فى ظروف الحياة فى مجتمعنا الاشتراكى سمعنا أكثر من مرة بأنه لاضرورة للاعلان . لأن الاعلان سمة رأسمالية ، وكان يستخدم فى المجتمع الرأسمالى ٠ ولكننا نصر على وجود الاعلان كوسيلة للاعلام عن نجاح تطبيق اشتراكيتنا ، وأن يكون بطريقة سليمة ، ونصر على وجود أجهزة للعلاقات العامة فى كل شركة أو مؤسسة ، تقوم بواجبها على أسس علمية سليمة ٠ فالعلاقات العامة ضرورة لازمة لأى هيئة أو مؤسسة فى مجتمعنا الحاضر سواء أكانت هذه الهيئة حكومية أم تجارية أم صناعية أم اجتماعية٠ اذ لايمكن لأية هيئة من الهيئات أن تعمل بنجاح دون ضمان التفاهم المتبادل بينها وبين جمهورها ، أو بين الموظفين والعمال الذين يعملون فى الهيئة نفسها ، وسواء أكان هذا الجمهور من المواطنين المحليين أم من الأجانب ، فان التفاهم المتبادل يعد عاملا أساسيا من عوامل النجاح فى كل هذه الحالات » (١) ٠

وهكذا فان الاتجاه السائد حاليا يؤمن بأن العلاقات العامة تؤدى وظيفة هامة وحيوية للادارة العامة ، وبالتالى لايمكن اغفالها أو النظر اليها كنشاط ثانوى أو فرعى ٠ ذلك لأن عدم اكتراث الجمهور بالحكومة فى الماضى قد أدى الى اضعاف النظم الديمقراطية (٢) ٠ ومن حق ، بل من واجب الاداريين أن يخبروا الجماهير بسياستهم ، ويجسوا نبض الرأى العام قبل هذه السياسة٠ ومن حقهم أيضا أن يردوا على النقاد ويبرروا تصرفاتهم التى تشغل الرأى العام ٠وطالما أن الاداريين يضطرون فىكثير من الأحوال الى اتخاذ القرارات

---

(١) عبد القادر حاتم ٠ « تطبيق الاشتراكية العربية » . ( القاهرة : مؤتمر التنمية الادارية ـ الثانى ـ معهد الادارة العامة ، ١٩٦٣/١٢/٧ ) ، ص ٦ ٠

2. W.E. Mosher, J.D. Kinsley, and O.G. Stall. Public Personnel Administration, (New York : Harper and Brothers 1969), p. 57.

ووضعها مواضع التنفيذ أولا ، ثم يحاولون بعد ذلك كسب تأييد الرأى العام لهذه القرارات ، فمن العدالة أن يمكنوا من اقناع الجماهير بوجهة نظرهم وما تهدف اليه تصرفاتهم لكى يقروها ويساندوها .

وتوجد حقيقة أخرى يجدر الاشارة اليها وهى أن الحكومات فى جميع الدول الديموقراطية تعتمد فى قيامها واستمتاعها بالسلطة ، وفى مباشرتها لمهامها وبقائها فى الحكم ، على مدى رضاء الجماهير عنها وثقتها فيها ، وعلى مدى رغبة الجماهير فى مساندة الحكومة ومآزرتها . كذلك تعتمد الحكومة فى نجاحها فى تأدية مهامها وتنفيذ سياستها على مدى التعاون والتجاوب الذى تصادفه من الجمهور . وتأييد الجمهور للحكومة وثقته فيها ومحبته لها عامل أساسى لنجاح الحكومة . وعلى هذا الأساس فان أى حكومة وجمهورها انما هم أصحاب مصالح مشتركة . وبالتالى فان السلطة التى يمارسها موظفو الدولة ، والمكانة التى يستمتعون بها انما هى وليدة رضاء الجمهور وثقته ، ووليدة أيضا القوانين العادلة التى يحاولون تنفيذها والاجراءات السليمة التى يتبعونها . وعلى قدر المكانة والسلطة التى يستمتع بها الموظفون العموميون يتوقف نجاحهم فى بلوغ الأهداف المرسومة .

وعلى هذا الأساس ، فطالما أن السلطة التى يمارسها الجهاز الحكومى انما هى مسبغة أصلا عليه من الجماهير ، فان هذه السلطة تتوقف تلقائيا وبكل تأكيد حينما يعمل الجهاز الحكومى ضد أهداف الجماهير ، وضد رغباتها ، وفى اتجاه مضاد لأمانيها وحرياتها . وهذه الحقيقة تسلمنا الى أخرى ، وهى أن الحكومة فى أى دولة ديمقراطية لايمكنها بحال أن تعمل على مستوى معقول من الكفاية والاتقان أن يتاح لها النجاح فى بلوغ أهدافها مابقيت علاقاتها العامة غير طيبة .

وطالما أن الناس - على أى حال - يكونون اتجاهاتهم وآراءهم بصدد مختلف الأمور ، وطالما أنهم يكونون هذه الاتجاهات والآراء سواء بذلت الحكومة محاولات للمساعدة فى تكوين الآراء السليمة أو لم تبذل ، فانه من المجدى بالتأكيد أن تحاول الحكومة المساهمة فى تكوين رأى عام سليم واعى عن طريق عمليات الاخبار الصادق الهادفة الى تعليم الجمهور الطرق السليمة للحصول على الخدمات التى تؤديها الأجهزة الحكومية المختلفة . وسيفيد

مجهود العلاقات العامة الموجه نحو هذه الغاية فى شرح الخدمات وكيفية أدائها ، والطرق التى تسهل للجمهور قضاء حاجته لدى الحكومة فى يسر وسرعة ٠

ومن جهة أخرى ، لابد للحكومة أن تقف على وجهة نظر جمهورها ، واتجاهاته وحقيقة آرائه لتأتى سياستها متفقة وهذه الميول والآراء ٠ وقد وجدت نفسها ازاء هذا مضطرة الى الالتجاء للطرق العلمية المتبعة فى قياس اتجاهات الرأى العام لتستعين بها فى تقصى حقيقة اتجـــاهات الجماهير وأفكارها ٠

بذلك تسعى الوزارات والمصالح والهيئات الحكومية المختلفة الى تحقيق التفاهم بينها وبين الجماهير المتعاملة معها ٠ فان سوء الفهم أو عدم توافر الفهم الكافى لدى الجمهور لطبيعة الاجراءات الحكومية والصعاب التى تتصل بتوفير الخدمات المختلفة يسبب الكثير من المتاعب للموظفين القـائمين على التنفيذ ٠ وقد يؤثر مثل هذا الموقف فى مدى التعاون والتأييد الذى ينـاله المنفذون من الهيئة التشريعية ٠

ويبرز كل من سيمون وسميثبرج وطومسون هذه الحقيقة اذ يقولوا :

« ان الادارات الحكومية يجب أن تقوم بنشاط اخبارى واسع تحـاول بواسطته أن تعلم الجمهور عن نشاطها٠وهذا يتأتى عن طريق اشعاع كمية ضخمة من المعلومات التى تحصل عليها نتيجة الأبحاث ٠ وعليها أيضا أن تخبر الجمهور بصفة مستديمة بالخدمات المختلفة التى تضعها فى متناوله ، وتنبهه الى واجباته حيال النشاط الذى تمارسه هذه الادارات » (١) ٠

وتبدو أهمية العلاقات العامة فى الحكومة بصفة خاصـــة متى كانت هادفة الى تنمية الشعور بالمسئولية السياسية والاجتماعيـــة والقومية لدى المواطنين ٠ فخلال مرحلة الانتقال التى يمر بها المجتمع ، تســعى الحكومة بشتى الوسائل لزيادة مساهمة الأهالى فى أمور مجتمعهم ،وتغيير الاتجاهات

---

1. Herbert A. Simon, D.W. Smithburg. and V.A. Thompson: Public Administration, (New York : Alfred A. Knopf, 1960), p. 415.

السلبية لديهم بصدد المشاكل السياسية والاجتماعية والقومية الى عمل ايجابى يزيد من فاعلية الأجهزة الحكومية ويشعرها بالتعاون الوثيق بين الشعب والحكومة فى مختلف الأمور . ان الحكومة خلال فترة التنمية القومية لايمكنها وحدها أن تفعل كل ما يحتاجه المواطنون ولكنها قد تنجح فى هذا متى تحقق تعاون الجمهور معها تعاونا ايجابيا مستمرا .

والعلاقات العامة احدى الوسائل الفعالة التى يمكن عن طريقها تنمية الشعور بالمسئولية لدى المواطنين وبالتالى تحويلهم الى جمهور ايجابى متعاون مع الحكومة .

ومن خلال العرض المتقدم تبدو أهمية العلاقات العامة للحكومة كوسيلة لتحقيق المبادىء الديمقراطية ، وتعليم الجمهور عن النشاط الحكومى ،وتحقيق التفاهم بين الحكومة والشعب ، وتنمية الشعور بالمسئولية السياسية والاجتماعية والقومية لدى المواطنين ، وكسب تعاونهم وتاييدهم .

وفى مجال ادارة الأعمال سعى رجال الصناعات والتجارة فى بداية الأمر الى تحقيق أرباح خيالية على حساب الجماهير عن طريق بث دعاية كاذبة عن سلعهم . لاترتكز على أساس من الصدق أو الأمانة ، وهدفها الكسب والاثراء عن أى طريق . وأخذ الاحتكاريون يتسلطون على وسائل الاتصال بالجماهير ، ويستعينون بأصحاب النفوذ للتاثير فى الرأى العام . ومن ذلك استمالة المدرسين بالمناصب والرشوة ليبثوا الدعاية الكاذبة فى عقول الطلبة . ورشوة العمال والموظفينبالصناعات ليبقوا تحت تاثيرهم (١).

وهكذا كان الاحتكاريون يضللون الجمهور ، ويتسلطون عليه ، مرتكبين جرائمهم باسم الحرية الاقتصادية مرة ، وبحجة المصلحة العامة بزيادة دخل خزانة الحكومة مرة أخرى . ولم يكن غريبا فى ظل هذا النظام أن تباع السلع الفاسدة والبضائع المغشوشة والمنتجات الرديئة الصنع .

على أن الجماهير سرعان ما تبينت الحقائق وتكشفت لها الغش وفساد

---

(١) ابراهيم امام : فن العلاقات العامة والاعلام . ( القاهرة . مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٦٥ ) ، ص ١٨ .

الضمائر ، فثارت ثورتها على الاحتكاريين ، وبدت قوة الرأى العام واضحة لايستهان بها • وطالب ممثلو الشعب فى المجالس النيابية ـ وخاصة فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث تفشت هذه الظاهرة ـ بحماية الجمهور من غش المنتجين ووضع التشريعات اللازمة للضرب على أيدى الانتهازيين • وبرز رجال العلاقات العامة يؤكدون أهمية تحسين الانتاج ، وضرورة الالتجاء الى الأساليب الشريفة فى المنافسة • مؤكدين أن عصور اهمال الجماهير قد انقضت ، وأن الاعتبارات الانسانية والشعور بالمسئولية الاجتماعية يجب أن تأخذ مكانها بدلا من الدعاية الكاذبة الساخرة من عقول الجماهير • وهكذا أخذ قطاع الأعمال يتوسل بالعلاقات العامة المرتكزة على أسس أخلاقية وأصول علمية وفنية فى مزاولة نشاطه •

**أهمية العلاقات العامة بالدول النامية :**

تبدو أهمية العلاقات العامة بصفة خاصة بالدول النامية بسبب الاعتبارات الآتية :

١ ـ رغبة الحكومات الوطنية فى الاتصال بالجماهير ، والوقوف على اتجاهاتها وتحويل الاتجاهات السلبية الى ايجابية •

٢ ـ سعى الحكومات بالدول النامية للاتصال بالجماهير من أجل تغيير عاداتها وأفكارها وسلوكها وتحويلها فى اتجاه التنمية ، والتغلب على مقاومتها للتغيير التى يكون مبعثها عادة مجرد الخوف من التغيير •

٣ ـ رغبة الحكومات فى الاعلام والتوعية بأهدافها الجديدة بغية تحقيق فهم الجمهور لها وايمانه بها وتعاونه فى تحقيقها • وكذلك من أجل جمع المعلومات عن الاتجاهات العامة بصدد الأهداف والسياسات والمشروعات الجديدة •

٤ ـ محاولة الحكومات تغيير الأفكار السيئة أو المتحيزة عن العمل الحكومى والتى يمكن أن يكون مبعثها ما يأتى :

( أ ) الاعتقاد بعدم كفاية الجهاز الحكومى وتخلف وسائله وأساليبه •

(ب) عدم كفاية الخدمات الحكومية ونقصها رغم حاجة الجمـــــاهير بالدول النامية الى المزيد منها ٠

(جـ) الأفكار الموروثة عن الماضى نتيجة تسلط المستعمرين والأجانب على الأجهزة الحكومية وتحكمهم فى مصالح المواطنين ٠

(د) سوء معاملة الأهالى على أيدى الموظفين الذين يتعـــالون عليهم ويتغطرسون فى معاملتهم ٠

# الفصل الثانى

# عملية العلاقات العامة

من العسير أن نفهم العلاقات العامة للحكومة خارج اطارها القومى ، أو دون المام بالظروف والعوامل الاقتصادية والحضارية والاجتماعية التى تمارس نشاطها فى ظلها ، أو بعيدا عن الطابع الأساسى للنظام السياسى الذى تعتبر الادارة العامة أداتة الرئيسية . فالادارة العامة قبل كل شىء ظاهرة سياسية واجتماعية قائمة على أساس من التناسق الملموس بين المكان والزمان . ولهذا فان دراسة موضوع العلاقات العامة للحكومة يجب أن تكون نقطة البدء فيها تقدير الظروف الخاصة والعوامل البيئية المؤثرة فى هذه العلاقات .

واذا كانت المميزات القومية للشعوب وسيكولوجيتها قد تناولتها كتابات عديدة ، فان مؤلفات نادرة قد أولت مشكلة العلاقات العامة بين الجمهور والحكومة اهتماما خاصا ، وذلك بشرح دور المواطنين تجاه نشاط الجهاز الادارى . ولهذا فاننا نقدم بعض الايضاحات التى نعتقد أن لها أهميتها فى المساهمة فى دراسة العلاقات العامة للحكومة (١) .

---

(١) المعهد الدولى للعلوم الادارية : العلاقات العامة فى مجال الادارة العامة ، ( القاهرة : مجلة العلوم الادارية ، أبريل ١٩٦٦ ) .

# العوامل المؤثرة فى العلاقات العامة

## أولا : الطابع القومى :

ان الشعب الذى تغلب عليه الفردية لابد وأن يكون أقل تجاوبا فى الأمور التى تتطلب تعاونا مع الحكومة ،من غيره الذى يستيقظ لديه الوعى الاجتماعى وروح التضامن • الا أن الفردية مع ذلك تنمى روح الانتقـــاد للمشروعات الجماعية ، وتؤدى الى تاثير أبلغ على دور المحكومين تجاه نشاط الادارة •

وتتميز سيكولوجية المواطن المصرى بالمسالمة والتواكل وعدم الاهتمام، والشعور العميق بالاقليمية • ويترتب على هذا أن مطالب الفرد العادى من الحكومة محدودة ، ومرتبطة أشد الارتباط بمصالحه المبـــاشرة ، وتتعلق بطريقة أداء المرافق العامة للخدمات التى تقوم بها وبمســـتوى أداء هذه الخدمات • وهذا يؤدى بالمواطن الى سلبية عامة ازاء سوء ادارة الأعمـــال الحيوية • ومن ناحية أخرى فان فردية المواطن تؤدى فى معظم الأوقات الى عدم الاهتمام بالمصلحة العامة •

ويمكن ملاحظة هذه الظاهرة فى الشكاوى والطلبات التى تصل مكاتب الاقتراحات والشكاوى بالوحدات الحكومية • فمعظمها عامر بالطلبات أو الشكوى وخالية من الاقتراحات •

ويميل المواطن عندنا أيضا الى الباس المعاملات الرسمية الثوب الشخصى أو الفردى المتمثل فى خطاب التوصية أو التقديم من صديق أو قريب • ومع مافى هذا السلوك من آثار سيئة على الادارة ، فانه يجعل الموظفين الذين يتقبلون الرجاء يحسون بالأهمية ويبدون أكثر انســـانية ، ذلك أن الرجاء يسهل دائما النواحى الجامدة فى اللوائح •

ومما لاشك فيه أن هذا المسلك الانسانى ، لو أنه كان غير مصحوب بمحاباة فردية وعدم تكافؤ الفرص ، فانه كان يمكن أن يؤدى الى توازن بين الكفاية الادارية وبين اعتبارات الود أو المجاملة فى العلاقة بين الحاكمين والمحكومين • ولكن ، لسوء الحظ ، تكاد هذه المظاهر الانسانية تصل الى حد

العيوب التى تؤدى الى ضعف الأجهزة الادارية وفساد الادارة العامة ، والى اهمال العمل تحت تأثير الاعتبارات غير الرشيدة ٠

وكما يكون الشعب تكون ادارته ٠ ففى البلاد التى تشكو من تغاضى مواطنيها عن مجريات الأمور الادارية ، يؤدى العمل الى اتجاه الموظفين نحو اغلاق آذانهم عن سماع آراء الجمهور فيهم ٠ فقد استطاعت البيروقراطية الحكومية ، بانطوائها تحت جناح النظام الاستعمارى والنظـــام الملكى ، وانفصالها عن الجماهير التى تختلف عنها فى الأصل والحالة الاجتماعية ، أن تسير فى طريقها رغم شكوى وضجر المواطنين ٠ وهكذا أوجدت الظروف التاريخية والعوامل السياسية جهازا اداريا محركه الأساسى هو سلطة الدولة، وليست الرغبة فى خدمات المواطنين ٠

وينتج عن ظروف الماضى هذه ، توتر بين الدولة والمواطنين فى تسيير الأمور العامة ٠ ففى كل مرة يواجه فيها الفرد نشاطا اداريا ، فانه يميل الى الاعتقاد بن قرارا سوف « يفرض » عليه ضد ارادته ٠ أما بالنسبة الى رجل الادارة فان سلوكه تجاه الأفراد يتأثر فى أغلب الأحيان بفهمه الخاطىء لطبيعة عمله ودوره كخادم عام ٠

### ثانيا : الظروف الاجتماعية والاقتصادية :

ان ظروف التطور الاجتماعى والاقتصادى لها أثرها الواضح فى تحديد شكل العلاقات بين الشعب والحكومة ٠ ويبدو الموضوع هنا فى صورتين ، قد تظهران للوهلة الأولى متعارضتين ٠ فكلما اتسع دور الادارة ومسئولياتها فى المجالين الاقتصادى والاجتماعى كلما زادت الحاجة الى اشراك الأفراد فى هذا العمل ٠ الا أن الظروف الاقتصادية والاجتماعية التى يراد تغييرها بواسطة النشاط الادارى ، تقوم هى فى ذاتها ، كعقبات رئيسية فى طريق احداث التقارب بين الادارة والأفراد ٠ وهذا هو وجه التعارض ٠

واذا كان الاجماع قد انعقد على ضرورة العمل المشترك ومســـاهمة المواطنين فى أنواع النشاط الادارى من أجل التطوير الاقتصادى والاجتماعى، الا أن خلافا جوهريا يقوم حول مدى هذه المشاركة من دولة لأخرى ٠ ففى البلاد التى ترتفع بها نسبة الأمية ، وحيث تندر وسائل المواصلات ، يكون

تعاون المواطنين أمرا مطلوبا وهاما • فاذا ماتركت مهام التطوير الاقتصادى والاجتماعى للدولة وحدها لما أمكن ان يكون القيام بها على وجه فعال •

ان العلاقة بين الشعب والحكومة ، ودور الشعب بصفة خاصة فى نشاط الجهاز الادارى ، يحتاج الى وسائل اتصال فعالة بينهما ، والى استعمال الأفراد لهذه الوسائل فعلا • وعدد كبير من المواطنين عندنا غير ملمين بالقراءة والكتابة ، وهذا يؤثر بالضرورة على اتصالهم بالحكومة ، وعلى اتصالها بهم • ولذلك فان تطبيق وتفسير سياسة معينة يمكن ان يبتعد أحيانا عن النظرية التى استوحى منها •

ومن الملائم أن نشير الى دور الحزب الواحد فى الدولة التى تسير فى طريق التنمية ، والى الآمال المعقودة عليه • والى أهميته فيما يتعلق بدور الأفراد فى تسيير التنمية • فالملاحظ أن وجود الحزب الواحد فى الدول التى تسير فى طريق التنمية ، والذى يقوم على اساس منظمة مكونة من جماهير الشعب ، يتيح المناقشة بين الأفراد والادارة ، ويفيد فى خلق علاقات متبادلة أكثر فاعلية ، ويسهل التعرف على مطالب الجماهير واتجاهاتها ازاء نشاط الحكومة • وهكذا فان الحزب الواحد يحقق الاتصال المباشر والمستمر بين الموجهين السياسيين والاداريين من ناحية ، وبين الجماهير من ناحية أخرى• وهذا يسمح بتبادل المعلومات وتعزيز الروابط بين الحكومة والشعب •

**ثالثا : التقاليد :**

الناس عادة أكثر ميلا الى الانتقاد منهم الى المديح • والمواطن قلما يتحدث عن العمل الجيد• أو يشكر حينما يطيب له النشاط الذى تؤديه الادارة العامة • بينما يردد الشكوى متى صادفته تجربة لا تروقه مع الحكومة •

والمواطن العادى قلما يتعمق فى العمل الحكومى ويحاول فهم طبيعته واسلوبه ويندر أن يهتم مواطن بمحاولة التعرف على العمليات التى توصل الى أداء الخدمة كاملة اليه • أو الضمانات التى تضعها الادارة والاعتبارات التى تتوخاها لكى تكون الخدمة مناسبة وعادلة •

والحقيقة الثانية،أن الجمهور عندنا يتوقع من الحكومة أكثر مما يجب،

ويحملها اكثر مما يمكن أن تحتمل · والملاحظ أن جهاز الحكومة يمثل القيم الحضارية وانماط السلوك السائدة فى المجتمع · وبالتالى فانه يمكنه عادة أن يساير التغييرات الاجتماعية التى تأتى فى صورة تطور طبيعى · على أن محك الاختبار الذى يتعرض له أشخاص الجهاز يبدو فى السرعة التى يتم بها فهمهم وعملهم وفقا للقيم الجديدة التى تأتى بها الثورات الاجتماعية ، والتى تؤدى غالبا الى تغييرات شاملة ومفاجئة بالكيان الاجتماعى · اذ فى مثل هذه الظروف نجد الشعب فى لهفة على تحقيق وعود الحكومة له ويتــوقع تنفيذها بصبر فارغ ، بينما يجد الجهاز الحكومى من العسير عليه تحقيق أهداف التطورات السياسية والاجتماعية السريعة واستيعاب القيم الجديدة التى تأتى بها ، والتلاؤم معها بالسرعة التى يتوقعهــا الجمهور فى ظروف التغييرات الثورية هذه · ومن هنا نجد أن نفاذ صبر الجمهور ، وفى بعض الأحيان خيبة أمله ، عند قياس ما وعد به وما أمكن تحقيقــه فى الفترة القصيرة التى مضت من أهم أسباب شــكواه من الجهــاز الحكومى الأمر الذى يدعو الجمهور عادة الى اساءة الظن بالجهاز الحكومى واتهامه بالقصور والتخلف ·

والحقيقة الثــالثة فى تحديد علاقات الحكومة بالجمهور مؤداها أن الموظف العام انما هو بشر قبل أى شىء آخر · وباعتباره كذلك فهو عينــة ممثلة للمجتمع الذى يعيش فيه ، ويعكس مافى هذا المجتمع من قوة أو ضعف، خير أو شر ، حماس أو تراخ ، دأب أو تواكل ، كفــاية أو نقص وهكذا · والعمل الحكومى الذى يتصل مباشرة بمصالح الجمهور يتعلق مصيره عادة بالموظف العادى البسيط الذى يؤدى الخدمة العامة فعلا · وعلى هذا الأساس فطالما أننا لانستطيع أن نتنبأ دائما بسلوك صغار الموظفين ـ لارتبــاط هذا السلوك بعوامل حضارية واجتماعية ـ فانه لايمكن أن نضمن خلو الادارة الحكومية من الاضطراب والاهمال أو سوء الأداء · وبينما لايغفر الجمهور هذا للحكومة نجده على العكس من ذلك قلما يردد شــكواه من الخدمات بالقطاع الخاص،بالرغم من أن أفراد الجمهور يمرون كثيرا بتجارب غير سارة مع العاملين فى هذا القطاع من أصحاب المهن والتجارة ·

# عملية العلاقات العامة

ان مدى النجاح الذى يمكن أن تحققه أى هيئة تعمل على اتصال بالجمهور يتوقف كثيرا على مدى فهم الجمهور وادراكه للأهداف التى تحاول الهيئة تبنيها ،والطرق والوسائل التىتستعملها ، ومستوى الأداء الذىيتصف به عملها . ولذلك فان أى برامج صالح للعلاقات العامة يجب أن يهتم بهذه النقاط الثلاثة . اذ من المسلم به أن عملية العلاقات العامة لايمكن أن تبدأ من فراغ فكل هيئة لها أهدافها ولها خدماتها أو انتاجها ولها اتصالاتها بالجماهير المتعاملة معها . ومن ثم وجب تخطيط عملية العلاقات العامة على مدى الأهداف والنتائج والجماهير . ولسنا بحاجة لأن نؤكد أن التخطيط عملية ديناميكية مستمرة . والتخطيط للعلاقات العامة بصفة خاصة يتصف بالحيوية والمرونة،لأن العلاقات بطبيعتها تتصف بالتغير، والرأى العام عادة فى حالة حركية وتفاعل مستمر وكثيرا ما تستجد تطورات غير متوقعة فى نطاق عمل كل هيئة .

وبالرغم من صعوبة التعميم نظرا للمواقف المختلفة المتعلقة بكل هيئة، ونظرا للصعوبات المرتبطة بتحديد عملية العلاقات العامة بصورة معينة فى جميع الظروف ، فانه توجد خمس مراحل أساسية يمكن على أساسها تخطيط عملية العلاقات العامة (١) .

المرحلة الأولى : ـ تحديد الهدف . ونعنى هنا وضع أهداف معينة لخطة العلاقات العامة تحاول الوصول اليها .

المرحلة الثانية : ـ جمع البيانات . أى جمع المعلومات والاحصاءات والبيانات الكافية عن المشاكل المتصلة بالعلاقات العامة واتجاهات الجماهير والأبعاد الحقيقية لهذه المشاكل .

المرحلة الثالثة : ـ التخطيط . لتحقيق أهداف العلاقات العامة لابد من

---

(١) حسين محمد على ، « عملية العلاقات العامة » . لجنة بحث العلاقات العامة فى الجهاز الحكومى ، ( القاهرة ، معهد الادارة العامة ، ١٩٦٣ ) .

وضع الخطة المناسبة ، والخطة بدورها يجب ان تحتوى البرامج المختلفة التى تساهم مجتمعة فى بلوغ هذه الأهداف ٠

المرحلة الرابعة : ـ الاتصالات ٠ ويقصد بها الاخبار ونقل وتبادل المعلومات من والى الجماهير المعينة ٠

المرحلة الخامسة : ـ التقييم ٠ أى عملية تقدير الموقف ، والحكم على مدى فاعلية وكفاية العملية ٠

**أولا : تحديد الهدف :**

يتوقف تحديد أهداف العلاقات العامة على طبيعة نشاط كل هيئة ٠ على أنه يوجد اختلاف أساسى بين أهداف العلاقات العامة فى الحكومة ٠ وبينها فى قطاع الأعمال أو القطاع الخاص ٠ ذلك أن أهداف العمل الحكومى تختلف عن أهداف النشاط فى قطاع الأعمال ٠ فبينما تسعى الحكومة الى توفير الخدمات الضرورية لتحقيق الرفاهية والعدالة الاجتماعية لشعبها ، نجد أن نشاط قطاع الأعمال موجه نحو تحقيق الربح ٠ ومن هنا يمكن القول بأن أهداف العلاقات العامة للحكومة تأخذ فى اعتبارها هذه الفكرة الأساسية، أى انها ترتبط الى حد كبير بالأهداف العامة للدولة ٠ وبالتالى فهى تسعى الى تبصير المواطنين بهذه الأهداف العامة ، والى تحقيق تجاوبهم وثقتهم وتعاونهم مع أجهزة الحكومة المختلفة ، والى تنمية الشعور بالمسئولية القومية والاجتماعية لديهم ، والى تحقيق الديمقراطية فى الدولة عن طريق اخبار الجماهير بما تفعله الحكومة ، ولماذا تفعله ، وكيف تفعله ، وبالتالى توفير رقابة شعبية على العملية الحكومية ٠

بينما تسعى العلاقات العامة فى قطاع الأعمال بشتى الطرق الى بناء ثقة الجمهور فى الانتاج وبالتالى تحقيق أكبر ربح ممكن ٠

تحقيق الهدف خطوة أساسية بالنسبة لعملية العلاقات العامة حيث ترتبط به الخطط والبرامج مما يجعل حملة العلاقات العامة ذات غاية وقصد محدد ٠ ومن الضرورى أن يكون الهدف واضحا ومشروعا ومتمشيا مع القيم والأحوال الاجتماعية السائدة ، وأن يتوسط الهدف المصالح المختلفة للجماهير المتعارضة المصالح فى الهيئة الواحدة ٠

**ثانيا : جمع المعلومات :**

أن التعرف على ميول الجمهور والوقوف على اتجاهاته المختلفة تجاه الهيئة خطوة أساسية فى مرحلة جمع البيانات · فطالما أن عملية العلاقات العامة تهدف الى التأثير فى الاتجاهات والميول وجعلها فى صالح الهيئة ، فان هذا لايمكن أن يتم على أساس من الواقع الا عن طريق البيانات وقياس اتجاهات الرأى العام · ولذلك نجد أن جزءا كبيرا من نشاط العلاقات العامة ينصرف الى محاولة جمع الحقائق والاستفادة منها فى وضع خطة عملية واقعية لحملة العلاقات العامة ·

ولا شك أن محاولات جمع الحقائق والبيانات والاحصاءات ليست بالمهمة السهلة فى جميع الظروف · ففى بعض المجتمعات توجد نزعة عامة الى التردد فى اعطاء البيانات لطالبيها ، أو الى اعطاء بيانات غير صحيحة فى بعض الأحيان ، وذلك بفعل العوامل السياسية والاجتماعية والحضارية التى أثرت فى اتجاهات الأفراد بالنسبة لاعطاء البيانات ·

على أن أبحاث جمع الحقائق صادفت ازدهارا كبيرا فى بعض المجتمعات الأخرى ــ كما فى الولايات المتحدة الأمريكية ــ حيث تخصصت بعض المؤسسات فى عملية جمع البيانات والاحصاءات المختلفة وترتيبها وتبويبها وتقديمها للجهات الراغبة فى الاستفادة منها نظير أجر معين ·

ومن الوسائل المفيدة التى يمكن أن نلجأ اليها فى جمع الحقائق الاستفتاء بأنواعه ، وتحليل ماتنشره وسائل الاعلام والدعاية ، وجمع الشائعات وتحليلها والوقوف على مصادرها ، ودراسة البريد اليومى ، والوقوف على آراء عينة من الجمهور تمثل قطاعاته المختلفة · وجمع الحقائق ــ مثل التخطيط ــ عملية مستمرة ، فالرأى العام دائم التغير ، ولكى تكون معلوماتنا صائبة باستمرار يجب أن نحتفظ دائما باصبعنا على نبض الرأى العام ·

**ثالثا : التخطيط :**

خطة العلاقات العامة الناجحة تأخذ فى اعتبارها ربط السياسة التى

تنتهجها الهيئة بالمصالح الحيوية لجمهورها ، مع ايجاد الوسائل والطرق التى يمكن عن طريقها اخبار الجمهور بهذه السياسة وشرح أهدافها له · وبالتالى فان خطة العلاقات العامة لاتعنى الاعلان ولا الدعاية ، ولا الترويج ، ولكن هذه الأمور جميعها اذا أحسن استخدامها بالقدر الضرورى وفى ظل الظروف المواتية يمكن أن تكون حلقات ضرورية فى اخراج حملة علاقات عامة ناجحة ·

وخطة العلاقات العامة محددة ومرتبطة بالأهداف الموضوعة · ومن ثم فانها يجب ألا تهدف الى التنبؤ بالمستقبل وانما الى تشكيله بالصـــورة التى تخدم أغراض الهيئة ، ومن الصعوبة بمكان وضع خطة للعـــــلاقات العامة بدون اطار يحددها ، أو بدون أهداف ترسمها · اذ كيف يمكن اعداد وتوجيه برامج علاقات عامة دون قصد أو غاية محددة · ويمكن عن طريق الاجابة على الأسئلة التالية وضع الخطوط العريضة للخطة (١) ·

١ ـ هل يراد من العلاقات العامة خلق جو أفضل لعمل الهيئة ؟ ·

٢ ـ هل الغرض من العلاقات العامة تغيير اتجاهات الجماهير قبل الهيئـــة ؟

٣ ـ هل الغرض من العلاقات العامة اخبار الجماهير بنشاط الهيئة ؟

٤ ـ هل يراد من العلاقات العامة تعليم الجماهير عن أهداف الهيئة ؟

٥ ـ هل يراد من العلاقات العامة كسب ثقة وتعاون الجمـاهير مع الهيئـــة ؟

٦ ـ هل الغرض من العلاقات العامة تصحيح الأفكار الخاطئة وسوء الفهم ؟

٧ ـ هل يراد من العلاقات العامة أن توفر بعض الخدمات الاجتماعية والترفيهية ؟

---

(١) ادوارد بيرنز ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ ـ ١٨٤ ·

ولا شك أن تحليلنا للموقف يتطلب دراسة عميقة للجماعات المختلفة التى تدخل فى نطاق نشاط العلاقات العامة والمشاكل المرتبطة بها • ولذلك فان التخطيط الذى يوضع قد يكون طويل المدى أو متوسط أو قصير بحسب الظروف والنتائج التى نحصل عليها والامكانات المتاحة لنا •

ويتفرع من خطة العلاقات العامة برامج مختلفة • وهنا تدخل اعتبارات ثلاثة هامة وهى : الأولويات ، والميزانية ، والوقت المناسب • فبالنسبة للأولويات تعطى الأفضلية للبرامج التى تحقق أهدافا سريعة ذات مكاسب واضحة ، والبرامج التى ترتبط بها ظروف ملحة أو اضطرارية • أما الاعتمادات المالية فهى تقدر فى ضوء الأهداف التى تحاول العلاقات العامة تحقيقها وحجم النشاط المزمع القيام به • واختيار الوقت المناسب عنصر فعال لنجاح برامج العلاقات العامة فيجب أن يرتبط كل برنامج ببرنامج زمنى لتنفيذه ليمكن مراقبة تقدم البرامج نحو الأهداف المرسومة ، وليمكن متابعة وتقييم التنفيذ • ومن الضرورى انتهاز المناسبات مثل فصول السنة، والأعياد، والاحتفالات القومية ، والمناسبات الخاصة لتحقيق اكبر نجاح للبرامج التى تنفذ خلالها •

## رابعا : الاتصالات :

المقصود بالاتصالات هنا نقل المعلومات والأنباء والرسائل شفوية أو كتابية يقصد التأثير فى السلوك البشرى وتحويره • والاتصالات بهذا المفهوم عملية اجتماعية ونفسانية وحضارية على أساس أن الأفراد والجماعات لديهم احساس وفهم مشترك لطبيعة الأشياء ومعانى الكلمات • وهى عملية ذات اتجاهين ، أحدهما ، من الهيئة الى الجماهير ، والآخر من الجماهير الى الهيئة •

وينظر الى الاتصالات على أنها أساس العلاقات العامة • وهى عملية صعبة عميقة لانها ليست آلية • وانما تشمل جميع الانفعالات النفسية المتصلة بالدوافع ، والانتباه ، والاستقبال ، والتفاعل • ومن ثم يوجد تخلف ظاهر فى عملية الاتصالات فى كثير من المجتمعات لاتصالها بالسلوك البشرى ، ولأن اللغة التى هى وسيلة الاتصالات الأولى قد تختلف معانيها بالنسبة لفهم وتجاوب الآخرين •

وتعتمد عملية الاتصالات فى العصر الحديث على وسائل الاتصال الجماهيرى المختلفة ، وأهمها وسائل الاعلام المتاحة فى كل مجتمع مثل الصحافة ، والراديو ، والتليفزيون ، والسينما ، والمعارض ، والنشر ، والتصوير ، والمؤتمرات وما اليها · ويتوقف استخدام كل وسيلة من هذه الوسائل على نوع الجمهور الذى نحاول الاتصال به ، ودرجة ثقافته ، ومدى استخدامه للوسيلة التى نستعملها ، وامكان توفر هذه الوسيلة لديه· ولذلك نجد أن وسائل الاعلام لاتكون جميعها مؤثرة بنفس الدرجة فى جميع الظروف · فالنشر مثلا محدود الفائدة فى المناطق الريفية حيث ترتفع نسبة الأمية ، بينما تكون السينما المتنقلة وسيلة فعالة للاتصال بالأهالى فى هذه الجهات · وقد تكون برامج التليفزيون الموجهة الى العمال والفلاحين غير مجدية تماما لعدم اقتناء غالبيتهم لهذه الأجهزة وعدم دخولها المناطق الريفية، بينما تحقق الاستعانة بالراديو فائدة أكيدة باعتباره أكثر انتشارا بين هذه الأوساط ·

وقد أدى النمو المضطرد والتقدم السريع فى فن الاتصالات الجماهيرية الى انشاء ادارة للعلاقات العامة بكل هيئة ، والى الاستعانة بالخبراء والموظفين المتخصصين فى العلاقات العامة ليعدوا البرامج على أسس علمية مدروسة · وقد ترتب على هذا الاتجاه بعض الآثار السيئة · اذ اعتقد فريق من المديرين والرؤساء عن خطأ - أنه متى توفرت لديهم ادارات للعلاقات العامة يعمل بها موظفون متخصصون يهتمون بمشاكل الجماهير فان مسئولية المديرين عن العلاقات العامة قد انتفت وليس لهم أن يشغلوا أنفسهم بها ·

ولا شك أن هذا الاتجاه خاطىء ، بل أنه يخلق مشاكل متعددة · فالمدير أو الرئيس فى عمله يمثل بشخصه الهيئة أو الادارة فى نظر الجمهور، وأفعاله وتصرفاته تعبر عن الجهة التى يرأسها ، ولا يمكن بحال أن يخرج نفسه من دائرة الاتصال والاهتمام بمصالح الجمهور ·

وبالمثل فان جميع العاملين فى هيئة ما ، الذين تتطلب أعمالهم الاتصال بالجمهور ، مسئولون عن خلق وايجاد جو ملائم للهيئة التى ينتمون اليها · وتوفير شعور طيب وفكرة حسنة عنها · وبذلك تصبح مهمة موظفى العلاقات العامة المتخصصين مساعدة المديرين والرؤساء فى الوقوف على مشاكل

العلاقات العامة وايجاد الحلول السليمة لها ٠ فالمتخصصون وحدهم لايمكنهم تحمل عبء العلاقات العامة حتى ولو كان لديهم العدد الكافى من الموظفين العاملين معهم ٠ ان مهمة اقامة علاقات عامة طيبة أساسها العمل الممتاز مسئولية مشتركة بين جميع العاملين فى جميع المستويات ، فالعلاقات العامة لايمكن بحال من الأحوال أن تكون بديلا لحسن الأداء أو كفاية الانتاج ٠

## خامسا : التقييم :

ان تقييم برامج العلاقات العامة يأخذ أساسا فى اعتباره مدى تحقيق هذه البرامج لأهداف العلاقات العامة ٠ وهذا يستدعى بطبيعة الحال معرفة مدى فاعلية البرامج ، ومدى كفايتها ٠ ومعيار الفاعلية يأخذ فى اعتباره مجرد تحقيق البرامج للأهداف ٠ اذ يكفى أن تصل برامج العلاقات العامة الى الأهداف المحددة لها لنحكم عليها بالفاعلية ٠ أما معيار الكافية فهو أكثر دقة وموضوعية لأنه لاينظر فقط الى تحقيق الأهداف ، ولكن يدخل فى حسابه أيضا عوامل الاتقان والاقتصاد والجهد المبذولوالسرعة التى روعيت فى تنفيذ البرامج ٠

وتقييم برامج العلاقات العامة مهمة شاقة ، اذ لايمكن قياس النتائج بمقاييس دقيقة ٠ ولذلك فان مدير العلاقات العامة قد يجد صعوبة كبيرة فى اقناع رؤسائه بجدوى البرامج ٠ وبالتالى فىالحصول على الاعتمادات المالية اللازمة للانفاق عليها ٠ ومن الصعاب التى تربط بالتقييم أن خطة العلاقات العامة البعيدة أو المتوسطة المدى لاتظهر نتائجها مباشرة ، وانما تستغرق فترة من الزمن قبل أن ترى آثارها واضحة ٠

ويقوم تقييم النتائج فى أغلب الأحيان على أساس ما بذل من مجهود مادى وما يرتبط بهذا المجهود من نتائج ، وتقارن هذه التقديرات بما تكلفته البرامج من أموال ٠ وقد يكون من المفيد عند تقييم برامج العلاقات العامة أن نحاول الاجابة على الأسئلة الآتية :

١ ـ هل لدينا أهداف واضحة للعلاقات العامة ؟

٢ ـ هل التنظيم الحالى لادارة العلاقات العامة يساعد على تحقيق الأهداف بكفاية ؟

٣ - ما هو القدر الذى أمكن تحقيقه من هذه الأهداف ؟

٤ - هل يتناسب المجهود الذى بذل ، والأموال التى انفقت مع ما أمكن تحقيقه ؟

## العلاقات العـامة والموظفين

العلاقات العامة الطيبة تبدأ فى الداخل . أى أنها تبدأ أساسـا من الطريقة التى تدير بها أى هيئة الموظفين والعاملين بها ، والخطط والبرامج التى تقابل بها احتياجاتهم وتوقعاتهم .

وقد برز فى السنوات الأخيرة الاهتمام بالقيادة الديموقراطية . وأصبح واضحا أن فرض السلطة المعتمدة على التدرج الوظيفى والطرق القـانونية والنظامية وحدها ليس بقادر على أن يستحث همة وتفانى وبذل الموظفين فى عملهم بحيث نحصل على المزايا الكاملة لقدرات جميع القائمين فى العمل .

ولذلك فان الهيئات والوزارات التى يحظى العاملون فيها بقدر مناسب من الرعاية والتقدير ، وتلقى مشاكلهم العناية والدراسة ، والتى تعمل على توفير خدمات اجتماعية وترفيهية للموظفين ، هى الهيئات التى تطمع فى أن تعيش فى وئام بينها وبين نفسها ، وتحصل على قصارى عطاء موظفيهـا وولائهم .

ان فاقد الشىء لايعطيه . وليس فى وسع أى هيئة أو ادارة لاترعى العاملين فيها ، ولا تريحهم ، ولا تقف على مطالبهم ورغباتهم ، ولاتقيم وزنا لحاجاتهم النفسية والاجتماعية ، ولاتتيح لهم حق المشاركة فى حل المشاكل ، وحق تفهم أهداف العمل وأهداف الأوامر والتعليمات ، وحق الاطمئنان الى ضمانات - لامالية فحسب - وانما انسانية وأخلاقية تتيح الشعور بالرضا والاطمئنان ، والنمو واكتساب التجارب والخبرات والاحساس بالأهمية .. نقول ليس فى وسع أى هيئة أو ادارة يكون هذا حالها أن تجد فى نفوس العاملين بها من حسن استعداد ودماثة خلق وسعة صدر ما يمكن أن يعكسوه على الجمهور المتعامل معهم . وبالتالى ليس لها أن تتوقع قيام علاقات طيبة مع جمهورها مهما أنفقت ودعت وأعلنت ، ومهما تقلدت مختلف الشعارات .

ذلك لأن تكوين رأى عام فعال وكسب محبته وتأييده انما هو وظيفـــة جميع الموظفين والعاملين فى كافة المستوياتوفى كل الأوقات،وهؤلاء جميعا يجب أن توفر لهم أولا الفرص والعوامل التى تمكنهم من أن يكونوا رسل علاقات عامة طيبة مثمرة ٠

## تبعية ادارة العلاقات العــامة

لا يوجد نمط ثابت لتنظيم ادارة العلاقات العامة ٠ فالبنـــاء التنظيمى لادارة العلاقات العامة قد يختلف من جهة الى أخرى ٠ والوحدات التنظيمية التى تدخل فى بناء ادارة علاقات عامة بالقوات المسلحة قد تختلف عنها فى وزارة الزراعة ، والوحدات الداخلة فى بناء ادارة العلاقات العامة بصناعة السجاير قد تختلف عنها بصناعة الصلب وهكذا ٠ والاختلاف فى كل من هذه الحالات قد يكون ضرورة يستدعيها اختلاف الأهداف واختـــــلاف الخطط واختلاف البرامج والجماهير التى تتعامل معها الادارة ٠

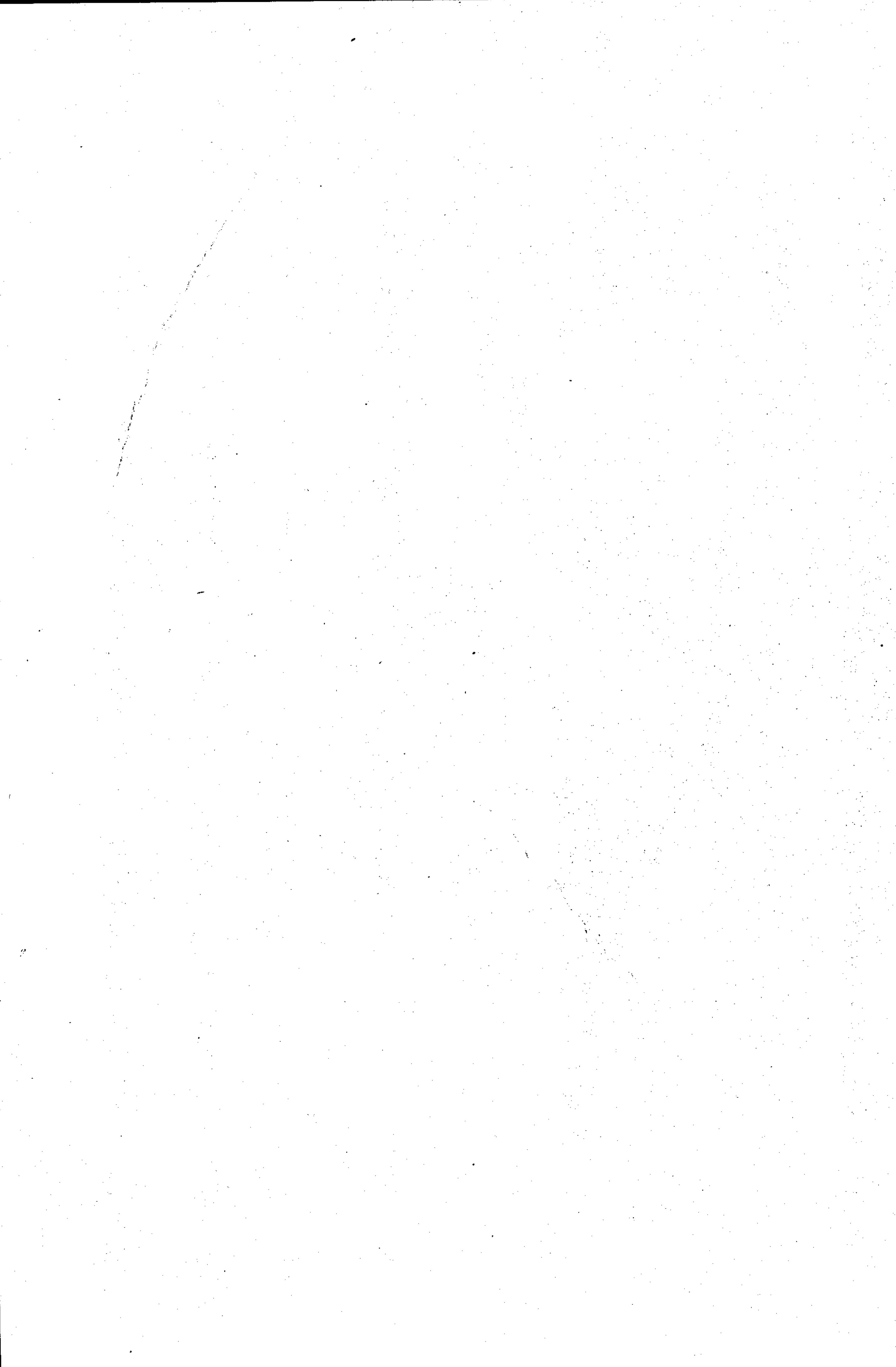
على أنه توجد - فى رأينا - حقيقة هامة بالنسبة لتبعية ادارة العلاقات العامة فى أى منظمة ومكانها فى البناء التنظيمى ٠ أن عمل العلاقات العامة يتصل اتصالا مباشرا بالأهداف والسياسة العامة التى تنتهجها الادارة ٠ وبالتالى نجد أن من صميم مسئوليات ادارة العلاقات العامة قياس اتجاهات الرأى العام والتعرف على الميول والأفكار السائدة لديه عن المنظمة ، ومن ثم العمل على توجيه سياسة العمل وفقا للاتجاهات العامة لتتاكد المبـــادىء الديموقراطية ٠

ومن ثم يصبح من الضرورى أن يكون مكان ادارة العلاقات العامة من البناء التنظيمى لأى هيئة فى الوضع الذى يهيىء لها اكبر قسط من الكفاية كجهاز يساعد على توجيه السياسة العامة فى العمل ، وهذا يتحقق بصورة فعالة متى كانت ادارة العلاقات العامة تتبع مباشرة ، وتعمل على اتصـــال وثيق بالرئيس الأعلى للهيئة (١) ٠

---

(١) انظر ايضا ٠

Bertrand Confield : Op. Cit., pp. 59.



الباب الخامس

# إدارة الأفراد

الفصل الأول : ماهية إدارة الأفراد
الفصل الثاني : التدريب
الفصل الثالث : الترقية
الفصل الرابع : العلاقات الإنسانية
الفصل الخامس : الحوافز

# مقـــدمة

★ تتوقف مناقشة الادارة العامة على المدخل او البعد الذى نواجهها منه · وفى هذا البـــاب نركز على الادارة كمهنة ·والادارة كمهنة اصبحت اليوم من أكثر آفاق الادارة جاذبية وحيـوية ، ذلك أنها تتضمن عديدا من الجوانب والموضوعات والمشكلات التى يطلق عليها فى مجموعها ادارة الأفراد أو شئون العاملين ·

★ وهذا الفرع من فروع الادارة يركز على العنصر البشرى ، اثمن عناصر الادارة واكثرها تعقيدا · ويوما بعد يوم يزداد دور الأفراد فى كفاية المنظمات وضـــوحا · مثلما تزداد اعداد العاملين بهذه المنظمات ، وتزداد موضـــوعاتهم ومشكلاتهم عمقا وتشعبا ·وتبدو الحاجة للوصول الى حلول علمية وعملية توفر مناخا موائما لعمل ورضاء البشر ·

★ وتستاثر الدراســات السلوكية فى الادارة الآن بقدر واضح من الاهتمام ، فى محاولة لحل المعادلة الادارية الصعبة التى يمثل طرفيهـا كل من الفرد والمنظمة ، وسعياً وراء الوصول الى طرق وأساليب تحقق نوع التوازن المرغوب بين توفير العدالة وتكافؤ الفـــرص ، مع الاعتراف بالفروق الفردية لدى الأشخاص ·

★ ونعالج فى هذا الباب موضوع « ادارة الأفراد » ، ونقدمه فى خمسة فصول : الفصـل الأول يعرض تقديما عاما للموضوع ، وتخيرنا أن نعرض فى الفصول الأربعـــة المتلاحقـــة أهم موضوعات ادارة الأفراد من وجهة نظرنا حيوية وجدلا ، تاركين الموضوعات التقليدية للمؤلفات المتخصصة فى هذا المجال ·

# الفصل الأول

# ماهية إدارة الأفراد

نحن الآن عند مشارف مهنة جديدة تحمل فى ثناياها آمالا عريضة مثلما تحمل تحديا كبيرا . فلا يوجد تحدى أكبر من ذلك الذى يحمل فى طياته الفرصة لاستخراج أفضل ما فى الأفراد العاملين من طاقات ، بالدرجة التى تتيح لهم فرص الاستمتاع بما يعملون ، وبالتالى يبذلون أعظم البذل من أجل تحقيق أهداف العمل . وهذا النوع من النشاط هو ما يمكن أن نطلق عليه « ادارة الأفراد » كوظيفة مستقلة من وظائف الادارة . والحكمة من استقلال ادارة الأفراد أنها تختص بالعنصر البشرى على وجه التحديد . وهذا يجعلها أيضا أهم جوانب الادارة لأنها تختص بالحصول على تعاون الأفراد ، أو الوصول الى الأهداف والنتائج من خلال جهود الآخرين .

والواقع أن ما نعنيه بادارة الافراد يمكن أن نستشفه من التعريف التالى:

**« ان ادارة الأفراد هى مجموعة القواعد والأساليب الخاصة بتنظيم ومعاملة العاملين ، بحيث يمكن الحصول على قصارى امكانات كل فرد وطاقاته وقدراته بما يحقق كفاءة الأداء للفرد والجماعة ، وبالتالى يقدمون لعملهم افضل المزايا وأعظم النتائج » (١) ·**

**وهذا التعريف يحتوى فى مضمونه الحقائق الآتية عن ادارة الأفراد :**

١ ـ أن ادارة الأفراد مؤسسة على عدد من المبادىء والقواعد والأساليب الخاصة بالتعامل مع العاملين ، وهى بذلك تتضمن المهارة جنبا الى جنب مع الأسس والقواعد العلمية ·

٢ ـ أن ادارة الأفراد الحسنة تساعد العاملين على استخدام قدراتهم بأقصى طاقة ممكنة ، ليس فقط للحصول على الرضاء الشخصى أو الفردى، وانما أيضا للحصول على رضاء الجماعة عما تعمل ·

٣ ـ أن الأفراد اذا عوملوا كبشر أو كأعضاء فى جماعة ، فانهم سوف يتجاوبون ، ويعطوا عملهم أفضل ما فيهم · وهذه نظرة ديمقراطية الى الأفراد ·

واذا كانت الادارة هى الوصول الى الأهداف والنتائج من خلال عمل الآخرين ، فان ادارة الأفراد تصبح احدى مسئوليات الادارة الهامة · وهى بذلك تتغلغل فى كل مستويات التنظيم طالما أن المدير لايمكنه أن يكون فعالا فى ادارته الا من خلال الوكيل ، وهذا لايمكنه أن يكون فعالا الا من خلال الرؤساء ، وهؤلاء أيضا يعتمدون على المشرفين ··· وهكذا ·

وكذلك نجد ان ادارة الأفراد تتغلغل فى كل أنواع النشاط أو الوظائف التى تؤديها الادارات الأخرى بالوحدة · وكل فرد من أفراد الادارة العليا والوسطى والمستويات الاشرافية مطالب بأن يمارس بطريقة أو أخرى مهام شئون الأفراد ، التى يجب أن توكل دائما الى الأشخاص المتميزين القادرين

---

1. T.G. Spates : An Objective Scrutiny of Prsonnel Administration, (New York : Personnel Series No. 75, American Management Association), p. 9.

على ممارستها بكفاءة . وهذا لايعنى بحال ان اى منظمة حديثة يمكنها أن تعمل فى غنى عن مدير متفرغ لشـــئون الأفراد يصرف الجانب الهام من سياسات الأفراد ، ويعاون الادارة فى وضع هذه السياسات .

وعلى هذا الأساس ، فانه اذا كانت ادارة الأفراد احدى المسئوليات التى يتحملها المديرون التنفيذيون كل فى نطاق نشاط وحدته ، فان القسم الخاص بشئون الأفراد يختص بمساعدة هؤلاء المديرين عند كل مستوى، وفى كل تخصص على تحمل هذه المسئوليات .

وتشمل ادارة الأفراد كافة القواعد والاجراءات المتعلقـــة باجتذاب واختبار العاملين ، وتعيينهم ، وتدريبهم ، وتنميتهم ، وتنقلاتهم ، وتقارير الكفاية . وعلاقات العمل ، وكل ما يتصل بمعاملة الموظفين منذ بدء تعيينهم الى انهاء الخدمة والتقاعد .

## تطور الادارة كمهنة

ان الاهتمام باختيار القائمين على تنفيذ السياسة العامة وان كان قد أخذ دفعته خلال السنوات الأخيرة فجاءت أجهزة الخدمة المدنية كتعبير عن هذا الاهتمام ، الا أنه موضوع شغل المفكرين والساسة منذ قرون بعيدة ، فقد قامت منذ القدم محاولات عديدة تهدف الى ضمان عدالة هذا الاختيار تارة ، أو تسعى الى ضمان كفايته تارة أخرى . وارتبطت هذه المحاولات دائما بالفلسفة التى سادت كل عصر ، والمناخ الاجتماعى الذى عاشه .

ففى اليونان قديما _ مثلا _ اتبع أهل اثينا نظاما خاصا ظنوا أنه يكفل لهم العدالة ويتلائم مع منهجهم فى الديمقراطية . فما دام قوام الديمقراطية بالنسبة لهم هو أن يحكم الشعب نفسه بنفسه ، فلابد أن يشترك الشـــعب فى ذلك الحكم بنفسه لذلك كانت أغلب الوظائف توزع عن طريق القـــرعة التى تجرى دوريا فى مجلس الأثينيين .

وكما أن فكرة الاختيار بالاقتراع هذه مازال لها بعض التطبيقات فى حياتنــا المعاصرة ، فان فكرة الاختيار عن طريق الاختبـــار التى تعتبر من مستحدثات العصور الحديثة ، وجدت تطبيقاتها فى بعض المجتمعات القديمة.

فمنذ القدم تبين لحكام الصين العلاقة الوثيقة بين الاستقرار السياسى والتقدم الاجتماعى من ناحية ، وبين قدرة الموظف العام على أداء واجبه من ناحية أخرى • لذلك نجد أن « هان » امبراطور الصين العظيم ومؤسس أسرة هان، بدأ الاهتمام بمسألة اختيار الموظفين بعد سنوات ستة من اعادة الأمن والنظام الى بلاده • فأصدر فى سنة ١٩٦ قبل الميلاد ، أمرا يحتم على حكام الولايات اختيار الموظفين العموميين على أساس اختبار كفايتهم • وارسالهم الى العاصمة حتى تتأكد الأجهزة المختصة فى الحكومة المركزية من صلاحيتهم ، ومن ثم تعتمد تعيينهم أو تقرر رفضهم • ومنذ ذلك التاريخ ظهرت فى الصين فكرة الاختيار عن طريق الاختبار ، تلك الفكرة التى بدأها هان ، ثم أعطاها سلف « هان ووتى » دفعتها القوية التى قدر لها البقاء فى صورة أو أخرى الى سنة ١٩١١ ميلادية •

ويبين التاريخ أن الحاجة الى رفع كفاية العاملين بالجهاز الادارى قد ظهرت لعديد من الحكام ، حتى فى الأحوال التى لم يلجأوا فيها الى فتح باب الوظيفة العامة لأى كفء من المواطنين • ففى الحالات التى اقتصرت فيها الوظيفة العامة على طبقة النبلاء ، ظهرت محاولات عدة لرفع كفاية هؤلاء وزيادة مسئوليات الأكفاء منهم • ومن هؤلاء السلطان مراد الثانى فى الدولة العثمانية الذى حكم من ١٤٢١ الى ١٤٥١ م ، وبطرس الأكبر الذى أنشأ فى ١٩١٧ ـ ١٩١٨ عدة مدارس للادارة يتلقى فيها نبلاء موسكو الدراسة على أيدى أسرى الحرب من السويديين ، الذين كانوا يلقون محاضراتهم فى الادارة وأيديهم مكبلة بالأغلال • كما كان يرسل الممتازين من العاملين فى خدمته بروسيا للتدريب على الأساليب « الغربية » فى الادارة •

وقد لجأ أوغسطس قيصر الى بعض ما لجأ اليه بطرس الأكبر ، ولكن بنفس الدافع • أى ليس بغرض الاستفادة من النظم « الغربية » ، ولكن خروجا من المأزق الذى وجد نفسه فيه عندما ورث نظاما مثقلا بالنبلاء غير المؤهلين ، وخشى ان هو تخلص منهم أن يعمدوا الى قتله مثل ما قتل فئة المغضوب عليهم سلفه « يوليوس قيصر » • ولذلك لجأ أوغسطس الى تدريب هؤلاء العاملين لرفع مستوى أجهزته الادارية ، مع اتقاء شرور غضبهم فى نفس الوقت ان هو تخلص منهم •

ومع بداية العصور الوسطى ـ حيث تقبع النواة الحقيقية لظهور

الادارة بصورتها الحالية - زادت حاجة الملوك والأمراء والحكام الى جهاز اداری متعدد الاختصاصات واسع السلطات · وكان من الطبيعى أن يلجأ هؤلاء أول الأمر الى الاستعانة بمن حولهم من الاقارب والمحاسيب والأنصار السياسيين ( وهو النظـــام الذى عرف فيما بعد باسم الادارة بالأقارب والمحاسيب أو نظام المفاسد ، وسبق الاشارة اليه ) (١) ·

ثم تضافرت عوامل عدة وضغوط متفاوتة الأثر ، على اظهار فساد هذا النظام وحتمية تغيير هذه الأسس فى الاختيار · من هذه العوامل الثورات الفكرية ، والفلسفة السياسية التى أثارتها كتابات المفكرين والفلاسفة أمثال روسو فى فرنسا وبنتام فى انجلترا ، والتى نقلت مصدر السلطة من الحكام الى الشعوب وأوضحت أن الشعوب بنفسها مصدر القوة ومنبع السلطة ، ولها ، بل وعليها ، أن تشترك فى تنفيذ السياسات العامة التى هى نابعة منها أساسا ·

ومن هذه العوامل أيضا التغييرات الهائلة التى أحدثها انتشار التعليم الذى جعل عامة الشعب - وقد اتسع وعيهم وادراكهم - يطالبون بالاشتراك فى الحكم · كما أن انتشار التعليم من وجهة أخرى جعلهم أكثر قدرة على ممارسة هذا الاشتراك مما جعل لهم من رغبتهم حقا · وأدت مطالبة الطبقات المحرومة بنصيبها فى العمل الحكومى الى التحـــول الذى يسمى اليـــوم « ديموقراطية الوظيفة الحكومية » ·

ومنها الضغوط الهائلة التى خلفتها الثورة الصناعية ، وأتت بها حركة التصنيع على أصحاب الأعمال الذين طالبوا الحكومات بالارتقاء بمستوى الأداء الحكومى ليس حبا خالصا فى المنفعة العامة ، ولكن لوجود علاقة قوية وطيدة مستمرة بين مستوى العاملين بالحكومة ومستوى كفاءة الخدمات التى تؤديها ، مما يؤثر تأثيرا مباشرا على الانتاج وبالتـــالى على تحقيق أرباحهم · فالارتباط الوثيق بين مستوى كفاءة خدمات التعليم والاســـكان والرعاية الصحية والطرق والمواصلات والرخص والضرائب والانارة والمياه ،

---

(١) أنظر : الباب الاول ، الفصل الخامس : « نظام الصــــلاحية فى الخدمة العامة » ·

وعديد من الأنشطة التى تمارسها أو تنظمها الأجهزة الادارية الحكومية المختلفة ، وبين قدرة المشروعات المختلفة على الظهور والعمل والنمو وتحقيق الأرباح ارتباط لايمكن التقليل من شأنه ٠

ومنها أيضا اتساع نطاق العمل الحكومى ودخول الدولة للتحرك فى مجالات فنية تحتاج لذوى الكفاية والتخصص ٠ فلم يعد من الممكن عملا الاعتماد على الاعتبارات الشخصية كأساس للالتحاق بمثل هذه الأعمال ٠

وقد كانت نقطة البداية فى ظهور ادارة الأفراد وتنظيم شئونهم ، وفى انشاء أجهزة الخدمة المدنية ، هو تبنى نظام الصلاحية فى الاختيار ٠ والواقع أن نظام الصلاحية وان كان قد بدأ ليعنى مفهوما ضيقا محددا ، هو جعل دخول الاختبار ، أساس الاختيار ، أو جعل الصلاحية أساس الالتحاق بالعمل الحكومى ، الا أن مفهومه أخذ يتطور ويتسع ليشمل أكثر من عنصر، كما أخذ يتبلور الى أن أصبح له اليوم مقومات أساسية ثلاث ، لابد فى تقديرنا من توافرها حتى يمكن القول بأن نظام الصلاحية بمعناه المتكامل مطبق فعلا ٠

**نظام الصلاحية ٠٠ ومفهوم جديد :**

نشأت فكرة الاختيار على أساس الصلاحية لجعل « الكفاءة » أساس الالتحاق بأجهزة تنفيذ السياسة العامة ٠ ولكن التطورات الاجتماعية والسياسية التى مر بها القرن التاسع عشر أبت الا أن تترك طابعها الديموقراطى ، على مجال الخدمة المدنية ، فبرز فى نظام الصلاحية ركن آخر جعل يتأكد تمشيا مع المتغيرات القانونية التى صاحبت عصر الفكر وعصر العلم ٠ ذلك الركن هو ما أصبح يطلق عليه اليوم « **ديموقراطية الوظيفة الحكومية** » ٠ أى جعلها فعلا حقا متاحا لكل مواطن توافرت فيه شروط لاالتحاق بالعمل ، بغض النظر عن اعتبارات الجنس والأصل والطبقة والمنزلة الاجتماعية والقدرة المالية ٠٠ الخ ٠

ذلك انه لم يكن من المعقول أن نحتم أن يكون التعيين فعلا من بين الأوائل الذين يجتازون امتحانا معينا ، ثم نقصر حق دخول هذا الامتحان على فئة معينة من ابناء النبلاء أو الاقطاعيين أو القادرين ماديا ، وهو ما جرى العمل عليه خلال بداية ظهور فكرة نظام الصلاحية بالنسبة لدخول مدرسة

مالبورى مثلا فى المملكة المتحدة · بل ان هذا كان أحد الاعتراضات الأساسية التى كانت توجه الى مدرسة الادارة القومية فى فرنسا الى عهد قريب ، مما حدا القائمين على هذه المدرسة الى الاتجاه لاستقدام الدارسين من الأقاليم والمحليات بعد ما كان أغلبهم يمثلون أهل باريس ·

بعد ذلك تحرك نظام الصلاحية خطوة أخرى كانت بداية وثبات طويلة جعلت هذا الركن الثالث لنظام الصلاحية حجر الزاوية له · ذلك أنه بعد أن نشأ نظام الصلاحية للتحقق من أن دخول الخدمة المدنية يخلو من عوامل المحاباة والمحسوبية ، تبين أن هذه العوامل الشخصية من الممكن أن تستعيد مكانتها القديمة لتعمل فى محيط ما بعد الالتحاق بالخدمة ، وذلك فى كل ما يتعلق بتحركات الأفراد داخل الجهاز الادارى من نقل وترقية ··· الخ لذلك اتجهت غالبية الدول الى مفهوم أوسع لنظام الصلاحية ، مفهوم لايقتصر فقط على التأكد من كفاءة الشخص عند دخوله الخدمة ، بل يحمى الموظف العام داخل العمل الحكومى باطار من القواعد والقوانين الموضوعية المحددة سلفا · فلا يترك تقرير مئات الأمور التى يتخذ فيهاقرارات بشأن العاملين الى كل حالة على حدة حسبما يتراءى للرؤساء أو للوزراء ، بما فى ذلك من تطبيق واضح لنظام المفاسد فى صورة أخرى · وهذه القواعد الموضوعية المحددة سلفا ، والتى تحكم أوضاع العاملين هى التى تعرف اليوم بقواعد شئون العاملين ، أو قواعد الخدمة المدنية · وهى قواعد تضعها كل دولة حسب ظروفها وامكاناتها · وتشترك فى وضعها أو تنفيذها أجهزة الخدمة المدنية بصورة أو بأخرى ، ويشرف على تنفيذها مكاتب أو ادارات متخصصة فى الوزارات تعمل بالتعاون مع الأجهزة المركزية للخدمة المدنية عندما توجد·

**مقومات نظام الصلاحية :**

١ ـ الشخص المناسب :

أسلفنا أن نظام الصلاحية جاء للارتفاع بمستوى كفاية الأجهزة الادارية ، والتحقق من أن الذين يتخذون الادارة مهنتهم لهم دراية بما هو مطلوب منهم أدائه · فكأن التركيز بذلك ينصب على الشخص المناسب ومؤهلاته وقدراته · وفى بداية تطبيق نظام الصلاحية كان الشخص القادر

يلحق بأى عمل كان أو أى وظيفة خاليــة ، بغض النظر عن متطلبات هذه الوظيفة أو ميول هذا الشخص واتجاهاته ٠

٢ ـ العمل المناسب :

بعد ذلك تطور مفهوم الصلاحية من ناحية أخرى ، ولم يعد قاصرا على مجرد اختيار الشخص المناسب ، وانمــا انصرف الى وضع هذا الشخص المناسب فى العمل المناسب ٠ فانتقل الى دراسة الوظيفة نفسها والربط بين اختيار الشخص واختيار الوظيفة ٠ ذلك لأن من الممكن أن يكون الشخص مؤهلا وعلى مستوى عال من الكفاية ، ولكن ليس للعمل الذى يوضع فيه ٠ وبذلك وجد الربط بين الشخص والعمل ، وذلك من أجل تحقيق هدفين :

الأول : المواءمة بين قدرات الشخص ومتطلبات الوظيفة ٠

الثانى : المواءمة بين متطلبات العمل وعدد الأشخاص ٠

فالهدف الأول يهتم بمراعاة الكفاية والانتاج ، وقد زادت أهميته بدخول الحكومة فى مجالات متخصصة ٠ والثانى يهتم بالتخلص من مشكلة هائلة تهدد كثيرا من الأجهزة الادارية ـ تظهر بالدول النامية بصفة خاصة ـ وهى مشكلة فائض العمالة ، أو مشكلة « الانفجــــار الوظيفى » كما نفضل أن نعبر عنها ٠

وقد كان لكل من هذين الهدفين نتائجه العملية ٠ ففى محاولة تحقيق الهدف الثانى ظهرت الحاجة الى دراســـــة الوظائف وتوصيفها وتحليلها وتصنيفها وترتيبها بحيث يكون ذلك الربط شاملا ٠ كما كان من نتائج الاتجاه الى المواءمة بين قدرات الشخص ومتطلبات العمل أن تنوعت الاختبــــارات التى يجتازها المتقدمون للخدمة الى أن بلغت فى المملكة المتحدة مثلا ٣٠٠ اختبار مختلف ، بعد أن كان يتم اختيار جميع المتقدمين للعمل الحكومى فى انجلترا عن طريق اختبـــــار واحد يمتحن قدرتهم على الكتابة والقراءة ثم يلتحقون بأى عمل كان ٠

٣ ـ الأجر المناسب :

بعد ذلك انتقل مفهوم الصلاحية خطوة ثالثة لها أهميتها عندما بدأ الاهتمام بدراسة موضوع الأجور ووضع سياسة موضوعية عادلة لهـــا . فالأجور يمكن أن تصبح منفذا آخرا ينفذ منه نظام المفاسد اذا لم توضع لها قواعد عادلة . والأجر المناسب يصبح فى تقديرنا أحد المقومات الأســاسية لنظام الصلاحية . ويجب أن ينظر الى نظام الصلاحية اليوم على أنه نظام ثلاثى الأركان يقتضى :

**وضع الشخص المناسب . فى العمل المناسب . بالأجر المناسب » .**

فالأجر الذى يتقاضاه الموظف من أبرز العوامل التى ترغب الشخص فى وظيفة ما أو تصرفه عنها ، وهو من أهم الدوافع له على اتقان عمله . ويتدخل فى تحديد الأجور بعض الاعتبارات ، منها الحالة الاقتصادية للدولة، وتكاليف المعيشة بها ومستوى الأجور فى المشروعات الخاصة بالنسبة للأعمال المماثلة . ومنها ظروف العمل ، مثل فرص الترقية وفرص النمو والتدريب ومكان العمل ، ومخاطر الوظيفة ، وغير ذلك من الأمور . ورغم أن الأجر قل أن يكون مناسبا من وجهة نظر مستحقيه ، الا أن هناك مبادىء أساسية يجب أن تراعى عند تحديد الأجر هى (١) :

( أ ) يجب أن يطبق مبـــدأ الأجر المتساوى للعمل المتساوى فى جميع الوزارات والمصالح والادارات .

(ب) يجب أن يمنح الموظف الأجر على أســاس واجبات ومسئوليات وظيفته الفعلية بصرف النظر عن المؤهلات الدراسية التى حصل عليها ، أو نوع الأعمال التي يستطيع القيام بها .

(ج) يجب أن تجمع جداول المرتبات بين العدالة والكفاية وأن تتناسب مع مستوى المعيشة . فالنزاهة فى الخدمة العامة يتعذر أن تتحقق اذا كانت مرتبات الموظفين أقل من أن تكفل لهم حياة كريمة (٢) .

---

(١) انظر على محجوب : « تطور نظام العاملين بالجهاز الحكومى » . ( سرس الليان : بحث مقدم للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الادارية ، سنة ١٩٦٥ ) .

(٢) يلاحظ أن أمريكا وفرنسا تعيد النظر فى خطةالاجور فى فترات منتظمة بهدف جعل هذه الخطة متمشية دواما مع التطورات الاقتصادية والاجتماعية .

# الاتجاهات الجديدة فى ادارة الأفراد

نحن الآن ندرك أكثر من ذى قبل أن الانسان يكون أكثر حرية حينما يكون أكثر مسئولية ، وأن جعل الفرد سعيدا أو آمنا لم تعد وحدها الفلسفة الأساسية لادارة الأفراد ٠

فالانتاج ونمو الأفراد من ناحية ، وفكرة اسعاد العاملين واستمتاعهم من ناحية أخرى ، ليست كلها بالضرورة عوامل مرتبطة ٠ فالتركيز على السعادة والمتعة وحدها فيه اغفال لأهمية التحدى والتوتر الناجم عنه فى تحقيق الذات ٠ ولكى نقابل هذه الغاية لابد لنا من نظرة أكثر واقعية الى العلاقات الانسانية ٠

**ان سياسات المستقبل يجب أن تنظر الى العاملين فى اطار نظرة شاملة الى المنظمة ٠ فالأفراد يجب أن يعطوا من أنفسهم لأجل الابقاء على المنظمة فى حالة تجعلها قادرة على تحقيق أهدافها ٠ وسياسات الأفراد التى تحسب حساب المستقبل يجب أن تهدف الى تعزيز الكفاءة البشرية للمنظمة ، بحيث يصبح فى استطاعتها حل أى مشكلة تقع فى نطاق سيطرتها ٠**

١ ـ الاعلان والاختيار والتعيين والترقية ٠

وأول خطوة فى هذا الصدد تتطلب تحليل « الصحة النفسية » للمنظمة٠ وهذا التحليل ، لكى يكون مفيدا ، يجب أن يتناول تكوين المنظمات المتشابكة ويوضح العوامل والمتغيرات البسيطة والمعقدة والتفاعل الذى يمكن أن يتم بينهما (١) ٠

**العناصر الرئيسية فى ادارة الأفراد :**

يمكن من واقع نظم العاملين أن نستخلص العناصر الرئيسية التالية فى ادارة شئون الأفراد ٠

---

1. H. Churden and A. Shermann 8t : Readings in Personnal Management, Chris Argyris : A New Ena in Personnel Relations, (Cincinnati, Ohio : South-Western Co., 1966.

١ ـ الاعلان والاختيار والتعيين والترقية ٠

٢ ـ المرتبات والعلاوات والبدلات والحوافز ٠

٣ ـ الترقية والتدريب ٠

٤ ـ النقل والندب والاعارة والبعثات ٠

٥ ـ تقارير الكفاية ٠

٦ ـ علاقات العمل ٠

٧ ـ انتهاء الخدمة ٠

وهكذا فان العناصر الرئيسية فى وظائف شئون الأفراد تتضمن اجتذاب العاملين ، وعقد امتحانات الدخول فى الخدمة ، والتعيين ، والمرتبات والحوافز ، والتدريب ، وترتيب الوظائف ، وظروف العمل ، وتقارير الكفاية، والتأديب وعلاقات العمل ، وانهاء الخدمة ، وبذلك ترتبط ادارة الأفراد ارتباطا وثيقا بالتنظيم ، والتخطيط ، والادارة المالية ، والرقابة ، والعلاقات الانسانية ٠

ويمكن أن تبرز علاقة شئون الأفراد بالتنظيم من خلال نصوص القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة ٠ فقد نص فى المادة الثامنة منه على :

« تضع كل وحدة هيكلا تنظيميا لها يعتمد من السلطة المختصة بعد أخذ رأى الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ٠

وتضع كل وحدة جدولا للوظائف مرفقا به بطاقات وصف كل وظيفة ، وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها ، وتصنيفها وترتيبها فى احدى المجموعات النوعية ، وتقييمها باحدى الدرجات المبين بالجدول رقم (١) الملحق بهذا القانون ، كما يجوز اعادة تقييم وظائف كل وحدة ٠

ويعتمد جدول الوظائف وبطاقات وصفها والقرارات الصادرة باعادة تقييم الوظائف بقرار من رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة » ٠

كذلك نص القانون المذكور فى المادة السادسة عشر على :

« يكون التعيين فى الوظائف العليا بقرار من رئيس الجمهورية ، ويكون التعيين فى الوظائف الأخرى بقرار من السلطة المختصة » ·

وتنص المادة السابعة عشر من هذا القانون على :

« تعلن الوحدات عن الوظائف الخالية بها التى يكون التعيين فيها بقرار من السلطة المختصة فى صحيفتين يوميتين على الاقل ، ويتضمن الاعلان البيانات المتعلقة بالوظيفه وشروط شغلها ·

وتحدد السلطة المختصة الوظائف التى يكون شغلها بأمتحان وتلك التى تشغل بدون امتحان » ·

وهذه المادة تحدد أسلوب انتقاء العاملين · والانتقاء يعنى اختيار الافراد اللائقين للقيام باعمال معينة · وقد يأخذ شكل الاعلان بين اعداد كبيرة من أفراد الجمهور ، أو المعاهد والكليات للبحث عن الراغبين فى شغل وظائف محددة ، أو تعيين الفرد المتميز المهارة فى عمل معين · وقد استحدث هذا القانون شرط ضرورة الاعلان فى صحيفتين يوميتين على الأقل لضمان انتشار الاعلان ووصوله الى اكبر عدد من الراغبين فى الالتحاق بهذه الوظائف المعلن عنها ·

وينص القانون فى المادة الثامنة عشر منه على :

« يكون التعيين فى الوظائف التى تشغل بامتحان بحسب الاسبقيه الواردة بالترتيب النهائى لنتائج الامتحان وعند التساوى فى الترتيب يعين الأعلى مؤهلا فالأقدم تخرجا ، فان تساويا يقدم الأكبر سنا (١) ·

وتسقط حقوق من لم يدركه الدور للتعيين بمضى سنة من تاريخ اعلان

---

(١) يجرى العمل فى الولايات المتحدة الامريكية على اختيار واحد من بين الاسماء الثلاثة الاولى من قائمة المرشحين · وقد أوصت لجنة هوفر الثانية باختيار واحد من خمسة الا فى حالة التعيين فى الوظائف الدنيا · وذلك لاتاحة الفرصة لتعيين أكثر الناجحين ملاءمة لطبيعة الوظيفة ·

نتيجة الامتحان ويجوز التعيين من القوائم التى مضى عليها أكثر من سنة اذا لم توجد قوائم أخرى صالحة للترشيح منها وذلك خلال الستة أشهر التالية لانقضاء السنة ... » .

والغرض من عقد الامتحانات قياس المقدرة والجدارة ، كما يمكن اختبار بعض القدرات . فمثلا يمكن التأكد من سرعة ودقة كاتب الآلة الكاتبة عن طريق اختبار الآداء . بينما يتعذر الحكم على كفاءة الاخصائى الكيميائى دون الرجوع الى سجلات ادائه . وعلى هذا الأساس تحدد الطريقة الملائمة للاختبار بناء على نوع الوظيفة المراد شغلها وطبيعتها .

ويمكن أن تكون الامتحانات تحريرية أو شفوية . وقد تتعلق بالذكاء والمهارات واتساع المعرفة والسلوك الاجتماعى . وعادة ما تعقد الامتحانات فى بدء التعيين . وفى بعض الحالات تعقد للترقية الى مستوى أعلى ،

فتنص المادة السابعة والثلاثون من هذا القانون فى فقرتها الرابعة على أنه :

« ويشترط فى جميع الأحوال لترقية العامل أن يجتاز بنجاح التدريب الذى تتيحه له الوحدة التى يعمل بها » .

وفى حالة شغل الوظائف العليا قد تتطلب اعتبارات الأمن البحث عن سلوك كبار الموظفين ومدى ولائهم للنظام .

ويتم التعيين عندما يصدر القرار من السلطة المختصة . وبذلك يدخل العامل الخدمة . ويضع المعنيون لأول مرة تحت الاختبار لمدة ستة أشهر من تاريخ تسلمهم العمل . وتقرر صلاحيتهم خلال مدة الاختبار . فاذا ثبت عدم صلاحيتهم يحالون الى لجنة شئون العاملين . فان رأت صلاحيتهم للنقل الى وظائف أخرى نقلتهم اليها ، والا اقترحت انهاء خدمتهم . ويستثنى من الأحكام المتقدمة المعنيون بقرار من رئيس الجمهورية ، كما تحدد لجنة شئون الخدمة المدنية بناء على عرض السلطة المختصة الوظائف التى لا يوضع شاغلوها تحت الاختبار (١) .

---

(١) المادة ٢٢ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ .

وعن طريق الالحاق يعين الموظف للقيـــام بعمل محدد · وعن طريق الرقابة والاشراف والتوجيه يتعرف على اختصاصاته وواجباته ومسئوليات عمله وتفاصيله·ويحظى المصابون فىالحرب بمعاملة خاصة عند التعيين (١)·

وبعد الاختيار والتعيين والالحاق يأتى ترتيب الوظائف والمرتبـات · والترتيب هو التحليل المنطقى للوظائف وتصنيفها وتحديد مستوياتهـــا فى تسلسل متدرج على أساس الواجبات والمسئوليات والصعوبات · ومتى تم ترتيب وظيفة معينة ، يحدد تبعا لذلك تلقائيا مرتب الموظف الذى يشغلها فى نطاق حدود ضيقة نوعا ·

وقد حدد القانون جدول المرتبات للعاملين بالحكومة من خلال درجات وظيفية ، تبدأ من درجات الوظائف العليا ثم ستة درجات مالية ، وذلك على النحو الموضح فى شكل (١٠) ·

---

(١) المادة ١٩ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ·

الجدول رقم (١)

| درجات الوظائف | الأجر السنوى | نسبة بالاختيار الترقية | العلاوة السنوية |
|---|---|---|---|
| درجات الوظائف | | | — |
| العليا : | | | ٧٥ |
| وكيل أول ... ... | ٢١٠٠ | — | ٧٢ |
| وكيل وزارة ... | ١٥٠٠ ـ ٢٠٤٠ | ٪١٠٠ | ٦٠ |
| مدير عام ... ... | ١٣٢٠ ـ ١٩٢٠ | ٪١٠٠ | ٤٨ ثم ٦٠ ابتداء من ٨٧٦ |
| الأولى ... ... | ٩٦٠ ـ ١٦٨٠ | ٪١٠٠ | ٢٤ ثم ٣٦ ابتداء من ٤٨٠ |
| الثانية ... ... | ٦٦٠ ـ ١٥٠٠ | ٪ ٥٠ | ٤٨ ابتداء من ٦٦٠ |
| الثالثة ... ... | ٣٦٠ ـ ١٢٠٠ | ٪ ٢٥ | ١٨ ثم ٢٤ ابتداء من ٣٦٠ |
| الرابعة ... ... | ٢٤٠ ـ ٩٠٠ | ٪ ٢٠ | ١٢ ثم ١٨ ابتداء من ٢٤٠ |
| الخامسة ... ... | ٢١٦ ـ ٧٢٠ | ٪ ١٠ | ١٢ ثم ١٨ ابتداء من ٢٤٠ |
| السادسة ... ... | ١٩٢ ـ ٥٤٠ | —— | |

( شكل ١٠ )

# الفصل الثانى

# التدريب

انتشرت دعوة التدريب التى كانت قد تبلورت فى سنة ١٩٥٥ بانشاء معهد الادارة العامة · وضاعفت معاهد التدريب ومراكزه نشاطها ، وأنشأت معظم الوزارات مصالح أو ادارات خاصة للتدريب ، بل أنشأت معهدا أو أكثر يهدف الى تدريب المستويات المختلفة للعاملين بها ، وأقيمت الندوات لمناقشة التدريب وجدواه ، وخصصت بعض المجلات أعدادا بذاتها للتدريب ، ونشرت مجلة الادارة مثلا ــ رغم حداثة عهدها ــ ما يزيد على خمسة عشر مقالا مختلفا يتناول موضوع التدريب من زواياه المتعددة ·

وهذا الاتجاه له ما يبرره · فالتدريب فى الوقت الحاضر يستأثر بقدر كبير من الاهتمام بالنسبة للنتائج التى يمكن أن يحققها فى زيادة كفاية المنظمات فى بلوغ أهدافها ·

وينظر اليــــه البعض على أنه أفضل استثمار يمكن أن يحقق عائدا مجزيا ، متى كان هادفا ، وجادا ، ومثمرا . ومتى تهيأت الظروف المواتية للاستفادة بمن دربوا . وتمكينهم من تطبيق ما تدربوا عليه • والاعتماد أكثر فأكثر على الاستخدامات العديدة للمعلومات والمهارات التى اكتسبوها فى اتقان رسم السياسة . والتخطيط والتنظيم ، والقيادة ، واتخاذ القرارات ، والاتصالات ، وادارة الأفراد ، واشباع الحاجات الاجتمـــاعية والنفسية للعاملين • بما يؤدى فى النهاية الى تحولات فى فلسفة الادارة وفى عملها •

واذ كان التدريب يهدف الى امداد المتدرب بالمعلومات الضرورية التى تحقق تنميته فى الاتجاهات المختلفة المتصلة بعمله ، والى اكسابه الخبرات والمهارات الفنية والادارية والسلوكية اللازمة لأدائه • فهو بذلك ، وفى أعظم معطياته ، ليس هدفا فى ذاته • وانما هو وسيلة الى هدف ، أو هدف وسيط يحقق كفاءة الانتاج وامتياز الخدمة والارتقاء بعلاقات العمل • ومع ذلك فان النظرة المتعمقة فيه تؤكد أنه ليس موجها فقط لخدمة اهداف العمل والمنظمات، وانما يهتم ايضا بخدمة أهداف العاملين • ولذلك يجب أن ينظر الى التدريب على انه حق شرعى أو ميراث لكل فرد يكرس حياته لمهنة من المهن •

على أن الأفراد لا ينمون بالتدريب وحده ، وانما ايضا ـ وبالضرورة ـ متى اتيحت لهم فرص الحياة مع منظمات تمكن من جعل هذا النمو أمرا ممكنا وطبيعيا • لذلك نجد أن احدى مشكلات التدريب الحادة ، هى مدى استعداد الرؤساء والمديرين للاستفادة بمن دربوا ، ومدى اهتمامهم باتاحة الفرص أمامهم لتطبيق الأفكار الجديدة وادخال الأساليب والطرق المتطورة فى مجالات العمل المناسبة • وتؤكد احدى الدراسات الحديثة أن المديرين فى الخارج يقيمون بعضهم البعض على أساس قدرة كل منهم على اتاحة فرصة تنميـة غيره من العاملين • كما تؤكد هذه الدراسات أن عددا من المديرين قد خفضت درجاتهم حينما وضح انشغالهم التام بأنفسهم وعزوفهم عن تنمية مساعديهم وعدم اتاحة الفرص أمامهم لاستثمار ما لديهم من طاقات •

ويتجلى من تعمق هذه النقطة أن جدوى التدريب لاتتوقف فقط على ما يمكن أن تؤديه مؤسساته من أدوار فعالة وهادفة الى تنميـــة الدارسين وتغييرهم • وانما تتأكد حينما يتبين المسئولون عن أمر كل جهاز أن التدريب كعملية يمثل دائرة نشاط لايمكن أن تتكامل مالم يؤدوا دورهم فيها للنهاية •

واذا صح ما ذهبت اليه نتائج المتابعة التى أجريناها على خريجى البرنامج العام الذى قدمه معهد الادارة العامة بالقاهرة خلال عشر سنوات، يتبين أن ٦٣ر٣٪ من المديرين لم يهتموا بمقابلة خريجى هذا البرنامج عقب عودتهم للعمل ٠ وأن ٧١ر٤٪ منهم لم يمكنوا الخريجين من تنفيذ مقترحاتهم الجديدة التى تقدموا بها بعد تخرجهم ٠ اذا صح ذلك ، فانه يدل على أن عددا كبيرا من الرؤساء مازالوا بعيدين عن ادراك أهمية التدريب ، ومدى ما يمكن أن يترتب على عادات العمل التى يمارسونها من نتائج تؤثر على قدرة من دربوا فى ادخال التجديد والتطوير ، والاتجاه الى الخلق والابتكار، ووضع ما تعلموه موضع التنفيذ (١) ٠

وهكذا تصبح مشكلة التدريب الحادة فى أحيان كثيرة ، ليس بين ما نعرف وبين مالا نعرف ٠٠٠ وانما بين ما نعرف وبين امكانية وفرص استخدامه ٠ فليس بخاف أن المنظمات عادة ما تقاوم التغيير ٠ ذلك أن التغيير يؤلم من يحدثه ويؤلم من يحدث له ٠ ومن هنا تصبح أولى تحديات التدريب هى التزام من دربوا باحداث التغيير ، واصرارهم على بعث تيار الحياة الصحية فى أوصال الأجهزة التى يعملون بها ٠ والتأكد من أن تأثيرهم ينتشر هواؤه الجديد ليزيح أمامه الهواء الراكد فى قنوات البناء التنظيمى لكل وحدة ، وليجرف معه أنماط السلوك المتخلف وعادات العمل السيئة التى تقاسى منها أجهزة الدولة ويعانى منها الجمهور ٠

بذلك تتعدى نتائج التدريب اطار الأشخاص الذين دربوا ويصل الى غايته الحقيقية بما يمكن أن يحققه من عائد على أداء المنظمات وكفاءتها ٠ وعندئذ لا يمارس التدريب لمجرد التدريب ، وانما يصبح التدريب موجها لصالح أهداف العمل ٠

---

(١) شملت هذه الدراسة ٧٠٠ موظفا تخرجوا من البرنامج العام فى الفترة من ١٩٥٥ الى ١٩٦٥ ٠ وقد استهدف الوقوف على رأى هؤلاء الخريجين بالنسبة لعدد من العناصر المتعلقة بتقييم عملية التدريب . وعائد التدريب بالنسبة للعمل ٠

أنظر . عبد الكريم درويش . ليلى تكلا : (أصول الادارة العامة ، الطبعة الاولى) ، ص ٨٩ ـ ٩٣ ٠

# أهـــداف التـــدريب

حتى يمكن أن نحصر تناولنا لموضوع التـدريب فى اطاره الصحيح ، علينا بالضرورة أن نحدد أهداف التدريب ، وأن نميز هذه الأهداف عن غيرها من أهداف العمليات المتصلة بتنشئة الفرد وتعليمه وتثقيفه • فاذا ما أمكننا تحديد الهدف من التدريب ، فان هذا سوف يعيننا بالتالى على تفهم الأساليب والوسائل التى تمكن من الوصول اليه •

ان الكتابات المختلفة عن التدريب تتفق على **تعريفه بانه نشاط مخطط يهدف الى احداث تغييرات فى الفرد والجماعة من ناحية المعلومات والخبرات والمهارات ومعدلات الأداء ، وطرق العمل ، والسلوك والاتجاهات ، بما يجعل هذا الفرد أو تلك الجماعة لائقين للقيام باعمالهم بكفاءة وانتاجية عالية (١)•**

ومن واقع هذا التعريف يمكن أن نستخلص عددا من الأهداف الواضحة للتدريب ، نجمل أهمها فيما يلى :

١ ـ زيادة الكفاية الانتاجية ، وتحسين أسلوب الأداء •

٢ ـ تنمية قدرات الأفراد ومهاراتهم فى مجالات عملهم تنمية تكاملية علميا ومهنيا •

٣ ـ تغيير الاتجاهات والسلوك ، وخاصة فى مجال علاقات العمل •

٤ ـ تمكين العاملين من الالمام بالجديد فى مجالات عملهم ، ومسايرة التقدم العلمى والتكنولوجى ، والوسائل والأساليب الحديثة •

الأهداف الأساسية للتدريب فى ضوء ما تقدم هى التنمية والتغيير • ولا يقصد بالتغيير هنا استبدال شخصية بأخرى أو فرد بفرد من نوع جديد• وانما المقصود هو التغيير الذى يمكن أن ينجم نتيجة امعان الفكر ، ومراجعة

---

(١) جعفر العبد : « القيادة الادارية والتدريب فى الخدمة المدنية » ، ( القاهرة : مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير سنة ١٩٦٩ ) ، ص ٨٨ •

التصرفات ، والتأمل فى السلوك ، وفى كيفية التصرف فى المواقف ومواجهة المشكلات ، وطريقة معالجتها ، بما يمكن الفرد من اعادة تقييم فكره عن عمله وعن علاقاته ، وبما يساعده فى أداء هذا العمل على وجه أفضل ، ويعاونه على التقدم الوظيفى ، والتدرج فى طريق الحياة العملية .

**وهكذا تتضح الفروق الجلية بين التدريب والتعليم . فالتعليم هدفه تزويد الفرد بحصيلة معينة من العلم والمعرفة فى اطار ومجـــال معين . أما التدريب فغايته مختلفة ، فهو يهدف أساسا الى زيادة كفاءة الفرد العامل وقدراته ومهاراته على أداء مهام بذاتها ، مثلما يهدف الى تغيير اتجاهاته وسلوكه فى المنظمة وعلاقاته فى العمل الى الأفضل . التعليم اذن يهتم بالمعارف كوسيلة لتأهيل الفرد للدخول فى الحياة العامة . أما التدريب فهو الوسيلة التى تمكن الفرد من ممارسة عمل بذاته ، واستغلال حصيلة التعليم من اجل اغراض الحياة العملية .**

والتعليم بذلك يهتم أساسا بالمعارف ويركز على الموضوع أما التدريب فيهتم بالفرد ويركز على الشخصية لا على المعلومات الاضافية . لأنه لو كان المقصـــود من التدريب الاهتمـــام بزيادة المعلومات ، فالمعلومات فى الكتب والمكتبات ويمكن أن نوجه وقتنا لقراءتها . محور العملية التدريبية اذن هو الفرد وليس موضوع التدريب .

ولذلك فان أسلوب التدريب أهم من موضوع التدريب فى ذاته . فاذا كان المدرب على بينة من هذا المفهوم ، وتوفرت لديه الحنكة التى يصعب أن تتوفر فى المتخصصن المشغولين بموضـــوعات تخصصهم ، فانه يركز على احداث التفاعل الحقيقى مع الفرد اكثر منه على الموضوع ، ووسيلته فى ذلك استخدام أساليب التدريب المتطورة التى تحقق أقصى قدر من النجاح فى اتجاه أهداف التدريب ، ومن التأثير على الدارس واحداث التغيير المستهدف بأبعاده المختلفة فيه (١) .

---

(١) أحمد فؤاد شريف : « اختتام برنامج المديرين العامين » ، ( القاهرة : الجهاز المركزى للتنظيم والادارة . برنامج القادة الاداريين . من ١١ الى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٧٥ ) ص ٦٢١ - ٦٢٦ .

# اعتبـــارات أســـاسية

تقول الحكمة الصينية :

**« انك تستطيع أن تقود الحصان الى الماء ، ولكنك لاتستطيع أن ترغمه على الشرب » .**

وهذه حكمة بالغة لها دلالتها العميقة فى تناول موضوع التدريب . ومن البداية نود أن نسترعى الانتباه الى عدد من المسلمات . لعل أكثرها بداهة انه ليس بكاف أن نمارس نشاطا يطلق عليه اسم « التدريب » لكى نطمئن الى جدواه فى تحقيق الأهداف التى بيناها . فقد يكون مثل هذا النشاط بالأسلوب الذى يسير عليه فى كثير من الأحيان مضيعة لوقت وجهد المدربين والمتدربين على السواء .

كما يجب أن نقتنع بأن أى شخص لايمكن أن ينمي أى فرد آخر سوى نفسه ، متى كان هذا الفرد عازفا عن الاقبال على التـــدريب أو غير مدرك حاجته الى التنمية . ذلك أنه فى الحالات التى يكون فيها الباب الى التنمية مغلقا ، فانه يكون عادة مغلقا من الداخل . وعلينا أن ندرك أن الغـــاية الحقيقية من تنمية المنفذين هى مساعدتهم لكى يصبحوا أكثر ادراكا لحقيقة أنفسهم وحقيقة الآخرين (١) .

ويؤكد علماء الادارة أن المفهوم الصحيح لعملية التدريب يعنى تتابع عدة مراحل متلاحقة بدرجة من الكثافة والتداخل تؤدى فى النهاية الى التغيير . ففى المرحلة الأولى يتحقق انتزاع الموظف من محيطه الذى ألفه وتأقلم معه الى محيط آخر مختلف تماما . وهذه العملية تحدث له نوعا من الصـــدمة التى يشعر معها أنه قد انتقل الى بيئة جديدة تخالف بيئة العمل . وفى هذا المكان الجديد يجد أساليبا تقدمية ونظما راقية ، وقيما وأنماط سلوك يتفتح

---

1. H. Chruden and A. Sherman Jr. : Readings in Personnal Management, (Cincinnati, Ohio : South-Western Publishing Company, 1975), p. 45.

معها ويسير فى اتجاه التغيير · واذا لم تحدث هذه العمليات المتلاحقة ، وهى عملية الانتزاع، وعملية المواجهة والخروج عن الروتين المألوف، وعملية التفتح ، فان عملية التدريب لاتبدأ ، وبالتالى فان امكان تغيير الأفراد فى فترة قصيرة يصبح خرافة ·

ومتى تمت هذه العمليات بنجاح ، توافرت مستلزمات العملية التدريبية ، وأصبح مقدرا لها أن تبدأ · وبدايتها بالضرورة هى تذويب الحواجز والقيود فى علاقة المدرب بالمتدرب ، وتفاعلهما الحقيقى معا · فالتدريب فى جوهره ليس علاقة ذات قطب واحد ، أو ذات قطبين أحدهما موجب والآخر سالب · فمن المؤكد أن التدريب يتطلب اسهاما حقيقيا من كلا الطرفين ، واحساسا أكيدا من جانب المتدرب بحاجته الى التغيير ·

ليس المهم اذا أن تزدحم مناهج التدريب بالموضوعات والمحاضرات ، ولكن المهم أن يمارس التدريب حقا بدرجة تؤدى الى احداث التفاعل وادخال التغيير وتحقيق التنمية · والتنمية ليست مجرد زيادة فى كمية المعلومات التى تختزنها ، ولكنها تفتح على أبعاد جديدة من الوعى المهنى والادراك الفطن للمسئوليات ، وتحسين فى مهاراتنا المختلفة ، وفى طريقة تفكيرنا ، وفى نظرتنا للأمور ، وفى قدرتنا على تحليل ما يصادفنا من مشكلات ،وتفهم أبعادها وردها الى أصولها ، بحيث يمكن أن نميز ما نستطيع تغييره فنقدم على تعديله ، وما لاطاقة لنا على تغييره فنتصرف فى اطاره ·

وهذا لا يتأتى الا اذا كان التدريب مرتبطا بالواقع والبيئة · وبمعنى آخر ، أن يبتعد التدريب عن اعطاء حلول نظرية أو اجابات مسبقة · فلاخير فى كثير مما يمكن أن ينقل الى المتدربين اذا كانت ظروف المجتمع والبيئة والسكان والحضارة والتقدم العلمى لاتسمح بممارسة ما يدرس أو بتجريبه·

وكما أن التدريب يختلف عن التعليم ، فكذلك يختلف أسلوب التدريب عن أسلوب التعليم · فالمدرب ليس مجرد حامل لكمية من المعلومات أو ناقل لها ، انما المدرب الحقيقى يستهدف تغيير الآخرين وتنميتهم كمهنيين · وهى مهمة شاقة ، وأهم عون له فى ذلك هو الأسلوب الذى يمارس به التدريب كعملية خلاقة ·

لذلك فان كثيرا من برامج التدريب التى تمارس حاليـــا بالوحدات المختلفة ، والتى تعتنق أسلوب المحاضرة وحده ، أشبه ما تكون بالمباراة التى من طرف واحد ٠ والتى قد لاتفيد كثيرا فى تحقيق أهداف التدريب ، لأنهـا أضعف صورة من صـــور التفاعل الحقيقى ، التفاعل السلوكى الذى يهتم بالأدوار التى يلعبها الفرد على مسرح الحياة العملية ،والمواقف التى يواجهها فيها ، والتجارب التى يخوضها ، والمشكلات التى يصـــادفها ، والدروس المستفادة التى يخرج بها ٠ وقد يكون الأسلوب النظرى ضروريا فى بعض العلوم الاجتماعية المؤسسة على مبادىء ونظريات يلزم أن يلم بها المتدرب٠ على أنه حتى فى هذه المجالات ، فان الاقتصار على الأسلوب النظرى يبعدنا عن مفهوم التدريب وفلسفته ٠

وهذه النظرة الى التدريب تعزز الاتجاه الذى يراه بعض المهتمين بهذا الموضوع ، من أن التدريب يمكن أن يسير فى اتجاهات ثلاثة (١) :

١ ـ اتجاه نظرى يهدف الى اكساب الفرد معلومات وخبرات جديدة، أو تنمية المعلومات والخبرات الموجودة لديه ٠

٢ ـ اتجاه علمى يرمى الى تعليم الفرد مهارات جديدة ، أو طرق عمل حديثة أكثر فاعلية وانتاجية ، وكذا الارتفاع بمعدلات أداء الفرد فى عمله ٠

٣ ـ اتجاه نفسانى وسلوكى يرمى الى تطوير سلوك الفرد ، وتحريره من عادات العمل الرديئة ، وبلورة اتجاهاته الفكرية بما يجعله متمشـــيا مع الاتجاهات العامة للمجتمع الذى يعيش به ٠

**أفكار أساسية :**

ان الفلسفة التى يجب أن يؤسس عليها النشاط التدريبى ـفى تقديرناـ يلزم أن تأخذ فى اعتبارها بعض الأفكار الأساسية التى نعتقد بأهميتها ٠هذه الأفكار تتضمن الآتى :

---

(١) جعفر العبد : المرجع السابق ٠

أولا : أن المناخ المادى المناسب عامل هام لنجـــاح التدريب ٠ ليس فحسب من حيث دوره فى ترك انطباعات طيبة لدى المتدربين ٠ وانما أيضا لما يمكن أن يبعثه فيهم هذا المناخ من الاحساس بأنهم قد انتقلوا الى بيئـــة جديدة تخالف بيئة العمل وتفضلها ، مما يجعلهم أكثر استعدادا لتقبل الدور الذى تمارسه مؤسسة التدريب ٠ ومن الأمور الضرورية التى يجب الحرص عليها أن تكون معاهد التدريب ، فى تصميمها وحالة مبانيها وتنظيمهـــا واعدادها وأساليب عملها ، نماذج يتعلم منها المتدرب شيئا مفيدا عن طريق المشاهدة والاحتكاك ٠ وهذا يتطلب الا تكون بيئة ومناخ التدريب بأى حال أو صورة امتدادا لبيئات العمل التى قدم منها الدارسون المتطلعون الى الأفضل٠

ان مكانة معاهد التدريب وحالتهـــا كمؤسسات هادفة الى التغيير للأحسن تسقط عنهـا ما لم تعزز لدى المتدرب الايمان بأن ما يتعلمـــه من أصول ومبادىء ، وما يتدرب عليه من أساليب وطرق يمكن أن يطبق فعلا عن طريق اقتناعه بذلك فى المحيط الذى يتدرب فيه ٠ واهمال هذا الاعتبـــار الأساسى - وكثيرا ما يهمل - يجعل عملية التدريب محدودة الجدوى ضئيلة الفاعلية ٠ مثلما يجعلها فى كثير من الأحيان غير ذات معنى ، وباعثة على اليأس ٠

ثانيا : أن المدرب يستهدف تغيير الآخرين ٠ وهو سوف ينجح فى أداء هذا الدور لو أنه أقنع المتدربين بأنه يعنى ما يقول ، أى بأسلوبه وبســـلوكه القدوة ٠ ان تغيير عادات العمل السيئة ، مثل عدم الحرص على المواعيد ، وعدم تقدير أهمية الوقت ، واهمال العلاقات الانسانية ، لايتحقق لمجرد الدعوة اليه وانما بالحرص على ضرب المثل للمتدربين ٠

كذلك فان مهمة المدرب تفرض عليه أن يجعل التدريب جذابا شيقا مثلما هو جاد ٠ ان الجاذبية والتشويق الذى يمكن ادخاله على التـــدريب يضع المتدرب فى حالة نفسية طيبة ، وحيوية ذهنية عاليـــة ، ويجعله يقبل على التدريب بشغف واستعداد حقيقى للاستفادة، ويباعد بينه وبين الفتور والملل٠ وهكذا فان كل لقاء بين المدرب والمتدربين يجب أن يحقق الاثارة والانفعـال الذى يحققه الفيلم الجيد لمن يشاهده لأول مرة ٠ وليس هذا بالأمر الهين ٠

ثالثا : ان التسليم باختلاف التدريب عن التعليم وتركيز التدريب على

الفرد وعلى شخصيته يجعل العدد المناسب من الدارسين فى كل برنامج شرطا أساسيا لسير التدريب فى اطاره الصحيح ، ولنجاح أســاليب التدريب المتطورة ، كدراسة الحالات وحلقات البحث وتقمص الأدوار والمبــاريات الادارية٠ان التدريب ـ كما أوضحنا ـ يهدف الى التنمية والتغيير ٠ وهاتان الغايتان لا تاتيا الا بالتركيز على الفرد المتدرب والتعرف عليه ، واكتشاف نقاط قوته وضعفه ٠ وقدراته ومحدوداته ومشكلاته ٠ ومحاولة مساعدته وبعث الأمل فى نفسه فى النمو والتقدم وكسب الثقة فى أداء أفضل ٠

والتركيز على الفرد لايمكن أن يتحقق جديا من خلال الأعداد الكبيرة من المتدربين أو الانتاج بالجملة الذى يتنافى كلية مع أهداف التدريب التى تعنى بالنوعية لا بالكم ٠ وحتى فى اطار تدريس المواد الاجتماعية ، والعلاقات العامة والعلاقات الانسانية،فان الأمر يقتضى التركيز على دراستها فى أعداد صغيرة ، لأنها هى المواد التى يمكن من طريقها تنمية المهــارات الادارية والانسانية ، وتحقيق التغيير فى السلوك والاتجاهات ٠ وهذا التغيير يتطلب أن نركز فى دراسة هذه المواد على أعداد صغيرة من المتدربين ( ٣٠ كحد أقصى فى تقديرنا ) ، لكى يصبح هنـــاك أمل فى احداثه من خلال منح كل متدرب الاهتمام والوقت الكافى للتفكير والتعبير والعرض والتحليل والمناقشة٠

رابعا : ان الاقتناع بأن أحد أهداف التدريب الهامة هى تغيير الاتجاهات والسلوك ، يحملنا على الاقتناع أيضا بأن مثل هذه الغاية لايمكن أن تتحقق من خلال برامج التدريب قصيرة الأجل ٠ فتغيير الاتجاهات يأتى كاحدى نتائج التنمية العامة التى يحققها الفرد والتى يتم خلالها الاحتكاك الوثيق والتفاعل العميق الذى يؤدى الى توضيح العلاقات وكسب الثقة ٠ وهذه النتائج لايمكن الوصول اليها فى يوم وليلة ٠ وعدد كبير من برامج التدريب التى تمارسها الجهات المختلفة يهزم أغراضه وأهدافه فى احداث التغيير بسبب ضيق اطاره الزمنى ٠ ومثل هذه البرامج لاتعدو أن تكون نشاطا روتينيا غير ذى شأن فى تحقيق الأهداف الحقيقية للتدريب ٠

# أركان التـــــدريب

حتى يمكن تناول موضوع التدريب بشمول ، يمكن تحليل العمليـــة التدريبية الى أركانها ودعائمها التى تقوم عليها ، ثم بيان الشروط الواجب توافرها فى كل من هذه الأركان ، والاصرار عليها ، حتى تصبح أكثر فاعلية. وهذا أسلوب قائم على افتراض يمكن القول بصحته . وهو أنه كلما توافر عدد أكبر من الشروط الواجب توافرها فى أى ركن من أركان أى عملية ، كلما كان ذلك قرينة على نجاحها بدرجة أكبر .

والتدريب فى واقعه يمثل عملية متكاملة ، تقوم على أركان معينـــة أهمها :

١ ـ القياس العلمى للاحتياجات التدريبية .
٢ ـ تخطيط المناهج .
٣ ـ اختيار هيئة التدريس .
٤ ـ أسلوب التدريب .
٥ ـ المكان والامكانات .

ولكل من هذه الأركان شروط كلما توافر عدد أكبر منهـــا ، كان ذلك قرينة على أن التدريب يمكن أن يحقق قدرا أعلى من النجاح (١) .

## أولا : الاحتياجات التدريبية :

ان أى برنامج تدريبى لا يؤسس على قياس علمى للاحتياجات التدريبية للأشخاص الذين يدرسون به ، هو برنامج غير ذى بصيرة ، تائه دون هدف، وأشبه مايكون بالكفيف الذى فقد طريقه .

ذلك أن قياس الاحتياجات التدريبية بالأسلوب العلمى ، هو الطـريق الأمثل لتحديد القدر المتطلب تزويد المتدربين به ـ كما ونوعا ـ من المعلومات والمعارف والمهارات والخبرات الهادفة الى احداث التغيير ورفع الكفاية ،

---

(١) توجد عناصر أخرى عامة يمكن أن تؤثر على مدى نجاح التدريب . منهـا أسلوب التنشئة فى الاسرة ، ونظام التعليم . والمناخ الوظيفى ، والقدرات الذهنية ، واستعدادات المتدرب ... الخ .

وهو الأسلوب الأمثل لقياس المسافة بين المستوى الذى عليه المتدرب قبل بدء التدريب والمستوى الذى نأمل فى وصوله اليه عند نهايته ·

واهمال قياس الاحتيـــاجات التدريبية بالأسلوب العلمى ، أو عدم تحديدها بدقة ومهارة ودراسة ، يهدر الأساس الأول والركيزة الهامة التى يمكن أن يبنى عليها أى برنامج تدريبى · لأن هذا العنصر - الاحتيـــاجات التدريبية - يمثل الحلقة الأولى فى سلسلة حلقات مترابطة تكون العمليـــة التدريبية · ومتى بقيت هذه الحلقة مفتقدة أو ضعيفة ، فان قوة ومتانة عملية التدريب تنهار ويصيبها الفشل · ويصبح التدريب نشاطا غير ذى جدوى فيه مضيعة للجهد والوقت والمال ·

ويبدو أن مفهوم الاحتياجات التدريبية مازال غير واضح لدى الكثيرين· لايقتصر الأمر فى هذا على العاملين فى مجال التدريب ، وانما يمتد الى بعض دارسى وكتاب الادارة الذين يعرفون الاحتياجات التدريبية بأنها المجالات التى ترغب المنظمة التدريب عليها لسد العجز فى القوى البشرية العـــاملة بها أو لرفع كفاءة العاملين فيها · وهذا المعنى بعيد عن المفهوم الصحيح للاحتياجات التدريبية · ذلك المفهوم الذى يعنى مجموع التغييرات المطلوب احداثها فى الفرد والمتعلقة بمعلوماته وخبراته وأدائه وسلوكه واتجـــاهاته لجعله لائقا لشغل وظيفة أو أداء اختصاصات وواجبات وظيفتـــه الحالية بكفاءة عالية (١) ·

ان التعرف على الاحتياجات التدريبية يتطلب حصر المصادر التى يمكن أن تساعد المخطط فى تحديد هذه الاحتياجات وقياسها قياسا علميا · ومن أهم هذه المصادر وصف الوظائف التى سيشغلها المتدربون · فمن خلال هذا الوصف يمكن تحديد المستوى الذى يتعين رفع المتدرب اليه من خلال عملية التدريب ليباشر اختصاصاته وواجبات الوظيفة على الوجه المرضى (٢) ·

---

1. U.S. Civil Service Commission. The Job Element Method, (Washington, D.C., June, 1968). p. 14.

(٢) أنظر فى هذا المعنى ، جعفر العبد : « القيادة الادارية والتدريب فى الخدمة المدنية » ، ( القاهرة : مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٦٩ ) ، ص ٩١ ·

كذلك فان آراء الرؤساء والقادة ، وتقارير التفتيش ، والتقارير السنوية ، ومعدلات الأداء ، وشكاوى الجمهور ، واعادة التنظيم ، والتطوير الذى يدخل على العمل ، والتقدم العلمى والتكنولوجى الذى تحرزه المنظمـــة ، وآراء المتدربين كلها عناصر هامة فى التعرف على الاحتياجات التدريبية (١) ٠

## ثانيا : تخطيط المناهج :

اذا كان قياس الاحتياجات التدريبية يحدد المسافة بين المستوى الذى عنده المتدرب والمستوى الذى يجب أن يبلغـــه ، فان المنهج التدريبى هو الوسيلة التى تمكن المتدرب من قطع هذه المسافة ، أى الوصول الى المستوى المستهدف ٠

فتخطيط المناهج يرتكز على عملية المسح التى تجريها جهة التدريب للاحتياجات التدريبية ٠ فمن طريق المنهج يمكن قطع المسافة ، أو سد الفراغ بين موقف المتدرب عند بدء التدريب وما نرجو أن يكون عليه موقفـــه عند نهايته ٠ أو بين الحالة التى هو عليها والحالة التى نأمل أن نرتفع به اليها من خلال عملية التدريب ٠

فكأن الهدف الأساسى من المنهج هو الوفاء بالاحتيـــاجات التدريبية للمتدربين ٠ وفى سبيل تحقيق هذه الغـاية يهتم المنهج أيضا بالوسيلة حتى لاتخرج عملية التدريب عن مفهومها العلمى وتتحول الى عملية تعليمية ٠٠٠ والفرق بينهما كبير ٠

وحتى يمكن أن يكون تخطيط المناهج واقعيا وموضـوعيا ، يجب أن يؤخذ فى الحسبان عدد من الاعتبارات ، أهمها :

١ ـ أن يرتبط المنهج بالجوانب الحضارية والثقافية والســـياسية

---

(١) للتوسع فى هذا الموضوع أنظر ، جعفر العبد : المرجع السابق ، ٨٨ ـ ٩٤٠
عبد المنعم حبيب : « المدخل العلمى لدراسة وتحديد الاحتياجات التدريبية » ، ( القاهرة مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) ص ٧٧ ـ ٨٦ ٠

للمجتمع · بمعنى أن يكون منهجا واقعيا لا دخيلا أو مستوردا · بذلك تهدف المناهج التدريبية الى تحقيق الربط بين التدريب والبيئية · اذ ليس من المتصور فصل التدريب عن البيئة ، أو أن تنعزل معاهده ومؤسســـــاته عن المجتمع والواقع العملى والظروف والاعتبارات الميدانية ·

ولذلك فان تخطيط المناهج يجب ألا تستأثر به مؤسسات التـــدريب وحدها ، وانما يفضل أن تشترك فيه الجهات المعنية التى يمثلها الدارسون ·

٢ ـ أن تأخذ المناهج فى حساباتها دواما الأهداف العامة المتوخاة من عملية التدريب · ذلك أن رفع الكفاءة الانتاجية ، وتغيير الاتجـــاهات ، واكتساب عادات عمل أفضل ، وتنمية المهارات والقدرات ··· هذه كلها ـ فى تقديرنا ـ أهداف وسيطة · غايتها الحقيقية هى الوصول الى اداء أحسن ، وخدمات أكفأ ، وانتاجية متزايدة ·

بذلك لايمارس التدريب للتدريب، أو فى حدود ضيقة تقتصر على التنمية الذاتية للأفراد ، وانما يمتد الى أهدافه النهائية التى تجعل منه « التدريب للمجتمع » ويعود عائده على العمل ·

٣ ـ أن تلتزم المناهج بالواقعية ، بحيث تســـاير دواما حركة التغيير الاجتماعى والتكنولوجى المتزايد السرعة ، وبحيث تجعل المتدربين قادرين على ملاحقة هذا التغيير أولا بأول ·

ولهذا يجب أن تنأى المناهج عن أن تكون تكرارا لمعلومات سبق أن حصلها المتدربون ، أو سردا لأنظمة وأساليب معمول بها دون اتاحة الفرصة لمناقشة امكانية تطويرها أو ادخال أخرى أكثر تقدميـــة وعصرية · وبذلك يجد المتدربون دائما فى المناهج شيئا جديدا يضيفونه الى معارفهم وخبراتهم·

٤ ـ أن تنأى مناهج التدريب عن أن تصبح تجميعا لمواد ودراســـات فلسفية أو تاريخية أو فقهية ؛ أو غيرها من المواد النظرية ·

وحتى فى اطار المواد الاجتماعية الهامة كالعلاقات الانسانية والعلاقات

العامة والدراسات السلوكية ، فان اهتمام المنهج يجب أن ينصرف فى المقام الأول الى اتاحة الفرصة لمناقشة الحالات والمشكلات وتحليل المواقف العملية المتصلة بعلاقات العمل وسرد الخبرات ، وعرض الدروس المستفادة ، وما الى ذلك ٠

٥ ـ أن تتم عملية تقييم المناهج المعمول بها بين حين وآخر ٠ وهذا التقييم يجب أن يأخذ فى حساباته رأى الدارسين ، والأساتذة ، وجهات العمل ٠

على أن تطور المناهج أولا بأول فى ضوء نتائج التقييم ٠

**ثالثا : المدرب :**

ان المدرب يستهدف تغيير الآخرين . وهو سوف ينجح فى ذلك لو أنه أقنعهم بسلوكه أنه يعنى ما يقول ٠ وكل لقاء بين المدرب والمتدربين يجب أن يحقق الآثار التى يحققها الفيلم المشوق لمن يشاهده لأول مرة ٠

والمدرب هو العنصر الأساسى فى عملية التدريب اللازمة لأحداث التغييرات المطلوبة فى الأفراد والجماعات ٠ وليس من شك فى أن دوره يتزايد باستمرار واصبحت وظيفته أكثر تعقيدا وأهمية اذا أخذنا فى الاعتبار صعوبة تقبل الأفراد والجماعات لتغيير مفاهيمها وأنماط سلوكها (١) ٠

ويؤكد هذا الاتجاه "Alhiser" ، حين يقارن بين الاتجاهين القديم والحديث فى الاختيار لوظيفة التدريب ٠ اذ يقول هذا الكاتب أن الاتجاه كان لدى ادارة المؤسسات فى السنين السابقة الى اختيار الشخص لمركز التدريب لمجرد معرفته للمؤسسة وعملياتها المختلفة ، أما اليوم فان زيادة تعقيد وأهمية عمليات التدريب والتنمية قد حدت بالمؤسسات الى البحث عن أشخاص يتمتعون بخلفيات وخبرات فى التربية وأساليب البحث العلمى والتدريب وعلم النفس والاجتماع ونظريات التعليم المختلفة وديناميكية الجماعة

---

(١) د ٠ عبد الله الزغبى : مقال « المدرب الادارى » ص ٢٧ ـ ٣٠ ٠

والوسائل السمعية والبصرية واستخداماتها والادارة والاحصاء والاتصالات لمدراء مراكز التدريب (١) .

ويضيف "Engel" أن على المدربين أن يكونوا اخصـــائيى تنمية موارد بشرية ووسائل تغيير "Change agents" ، وواضعى ومخططى مناهج، واخصائى تعليم ، ومدربى مدربين (٢) .

ويحـــدد "Albano" الصفات والقدرات التى يجب أن يتحلى بهـــا المدرب ويعكسها على الموقف التدريبى لضمان تفاعل المتدربين فى هذا الموقف، وهذه الصفات تشمل الاخلاص، الانفتاح العقلى، الثقة ، القدرة على الاختيار، الاهتمام بتطبيق العملية التعليمية، الاستعداد لتغيير الآراء ،النظرة المستقبلية، معرفة وتقدير صعوبات وتعقيدات الوظيفة ، الاتجاه والأسلوب الذى يضمن الموضوعية ، والايمان بأن التنمية تحدث من خلال الانجاز الفعـــال للفرد والجماعة (٣) .

أمـــا "Sterner" فقد خرج بالاستنتاج القائل باعطاء اهتمام متزايد لتلك الجوانب التى تظهر وكأنها تؤثر فى فاعلية التدريب . ومن خلال خبرته الشخصية قام بفحص الصفات والأساليب والمداخل التى شعر أنها مفيـدة لأداء عمل المدرب ونموه ، وحددها بستة وعشرين صفة وأسلوب يجب أن يتحلى بها المدرب الكفء (٤) .

ومن وجهة نظرنا ، فانه يمكن اجمال أهم المقومات التى يجب أن تتوافر فى المدرب فيما يلى :

١ - أن يكون مؤمنا بقيمة ما يفعل ايمانا راسخا .

---

1. Norman Alhiser: "The Training Director: Toward a Professional Status, Training and Development Journal 24, No. 5, (May 1970), 16.
2. Herbert M. Engel: Hand Book of Creative Learning Exercises (Houston Tex: Gulf Publishing Co., 1973), p. ix.
3. J. Albano, "Closing the Confidence Gop", Training and Development Journal 28, No. 6 (June 1974), pp. 8-13.
4. Frank M. Sterner, "The Effective Management Development Facilitator," Training and Development Journal 28, No. 6 (June, 1974), p. 8-11.

٢ - أن يكون قدوة لمن يدربهم ، بحيث يتوفر لديهم الاحساس بأنه يعنى ما يقول ٠

٣ - أن يكون لديه القدر الكافى من المادة العلمية والخبرة ٠

٤ - أن يكون قادرا على نقل وتوصيل هذه المعلومات الى الآخرين ، متمكنا من فن التعليم والتدريب ٠

٥ - أن يكون متفهما لطبيعة عملية التدريب أو التنمية ، مدركا الفرق بينها وبين عملية التعليم ٠

٦ - أن تكون لديه القدرة على التجديد والتطوير المستمر فى مادة التدريب وأساليبه ٠

٧ - الا تزيد أعباؤه عن القدر الذى يحـــافظ معه على فاعليته ، ويتيح له فرص التنمية الذاتية ومداومة الاطلاع ٠

ومن الأهمية بمكان النظر الى المدرب ، أو المرشح للتدريب ، كشخص متكامل ٠ ذلك أن نجاح المدرب يعتمد الى حد كبير على فاعلية الطريقة التى يستخدمها كشخص متكامل ، فمهارة المدرب مندمجة أساسا فى شخصيته ، وسلوكه ، وما تعرض اليه من تجارب وخبرات طوال سنين حياته ٠ وفى نفس الوقت فان المتدرب يحضر كذلك الى الموقف التدريبى بشخصيته ككل ٠وهكذا فان المدرب والمتدرب يحضران معهما فى الموقف التدريبى نتاج التفاعل بين القدرات والصفات المختلفة فيهما مع البيئة وتجارب الماضى والتعليم والثقافة والقدرات العقلية والصحية ٠٠٠ الخ ٠

وعلى المدرب التزامات أخرى غير الالتزامات العملية لاتقل عُنها اهمية، ذلك أنه مصدر غير المباشر للتنمية ٠ فهو بتصرفاته وأفكاره وقيمه وأسلوب عمله واحترامه لمهنته يمكن أن يكون قدوة طيبة حية لها أثر بعيد المدى على المجموعات التى يعمل معها ٠

وعليه الى جانب ذلك مسئولية هامة تجاه العاملين فى المســـتويات الأولى كالمعيدين والباحثين ٠٠ وهى مسئولية لاتقل قيمتها عن مسئوليته تجاه المدربين ٠ والمعيد كثيرا ما يتبنى أسلوب الاستاذ الذى يعمل معه ويتشرب قيمه ٠ وعلى ذلك فالأستاذ يمكنه أن يعمل على نجاح منظمته حتى بعد أن يتركها عن طريق الجيل الذى يعده وينميه لأداء هذا الدور ٠

وهو الأسلوب الأمثل لقياس المسافة بين المستوى الذى عليه المتدرب قبل بدء التدريب والمستوى الذى نأمل فى وصوله اليه عند نهايته ٠

واهمال قياس الاحتيـــاجات التدريبية بالأسلوب العلمى ، أو عدم تحديدها بدقة ومهارة ودراسة ، يهدر الأساس الأول والركيزة الهامة التى يمكن أن يبنى عليها اى برنامج تدريبى ٠ لأن هذا العنصر ـ الاحتيــاجات التدريبية ـ يمثل الحلقة الأولى فى سلسلة حلقات مترابطة تكون العمليــة التدريبية ٠ ومتى بقيت هذه الحلقة مفتقدة أو ضعيفة ، فان قوة ومتانة عملية التدريب تنهار ويصيبها الفشل ٠ ويصبح التدريب نشاطا غير ذى جدوى فيه مضيعة للجهد والوقت والمال ٠

ويبدو أن مفهوم الاحتياجات التدريبية مازال غير واضح لدى الكثيرين٠ لايقتصر الأمر فى هذا على العاملين فى مجال التدريب ، وانما يمتد الى بعض دارسى وكتاب الادارة الذين يعرفون الاحتياجات التدريبية بأنها المجالات التى ترغب المنظمة التدريب عليها لسد العجز فى القوى البشرية العـاملة بها أو لرفع كفاءة العاملين فيها ٠ وهذا المعنى بعيد عن المفهوم الصحيح للاحتياجات التدريبية ٠ ذلك المفهوم الذى يعنى مجموع التغييرات المطلوب احداثها فى الفرد والمتعلقة بمعلوماته وخبراته وأدائه وسلوكه واتجــاهاته لجعله لائقا لشغل وظيفة أو أداء اختصاصات وواجبات وظيفتـــه الحالية بكفاءة عالية (١) ٠

ان التعرف على الاحتياجات التدريبية يتطلب حصر المصادر التى يمكن أن تساعد المخطط فى تحديد هذه الاحتياجات وقياسها قياسا علميا ٠ ومن أهم هذه المصادر وصف الوظائف التى سيشغلها المتدربون ٠ فمن خلال هذا الوصف يمكن تحديد المستوى الذى يتعين رفع المتدرب اليه من خلال عملية التدريب ليباشر اختصاصاته وواجبات الوظيفة على الوجه المرضى (٢) ٠

---

1. U.S. Civil Service Commission. The Job Element Method. (Washington, D.C., June, 1968). p. 14.

(٢) انظر فى هذا المعنى ، جعفر العبد : « القيادة الادارية والتدريب فى الخدمة المدنية » ، ( القاهرة : مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٦٩ ) ، ص ٩١ ٠

كذلك فان آراء الرؤساء والقادة ، وتقارير التفتيش ، والتقارير السنوية ، ومعدلات الأداء ، وشكاوى الجمهور ، واعادة التنظيم ، والتطوير الذى يدخل على العمل ، والتقدم العلمى والتكنولوجى الذى تحرزه المنظمـــة ، وآراء المتدربين كلها عناصر هامة فى التعرف على الاحتياجات التدريبية (١) ٠

## ثانيا : تخطيط المناهج :

اذا كان قياس الاحتياجات التدريبية يحدد المسافة بين المستوى الذى عنده المتدرب والمستوى الذى يجب أن يبلغــه ، فان المنهج التدريبى هو الوسيلة التى تمكن المتدرب من قطع هذه المسافة ، أى الوصول الى المستوى المستهدف ٠

فتخطيط المناهج يرتكز على عملية المسح التى تجريها جهة التدريب للاحتياجات التدريبية ٠ فمن طريق المنهج يمكن قطع المسافة ، أو سد الفراغ بين موقف المتدرب عند بدء التدريب وما نرجو أن يكون عليه موقفــه عند نهايته ٠ أو بين الحالة التى هو عليها والحالة التى نأمل أن نرتفع به اليها من خلال عملية التدريب ٠

فكأن الهدف الأساسى من المنهج هو الوفاء بالاحتيـــاجات التدريبية للمتدربين ٠ وفى سبيل تحقيق هذه الغـاية يهتم المنهج أيضا بالوسيلة حتى لاتخرج عملية التدريب عن مفهومها العلمى وتتحول الى عملية تعليمية ٠٠٠ والفرق بينهما كبير ٠

وحتى يمكن أن يكون تخطيط المناهج واقعيا وموضـوعيا ، يجب أن يؤخذ فى الحسبان عدد من الاعتبارات ، أهمها :

١ ـ أن يرتبط المنهج بالجوانب الحضارية والثقافية والســـياسية

---

(١) للتوسع فى هذا الموضوع أنظر ، جعفر العبد : المرجع السابق ، ٨٨ ـ ٩٤٠
عبد المنعم حبيب : « المدخل العلمى لدراسة وتحديد الاحتياجات التدريبية » ، ( القاهرة مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) ص ٧٧ ـ ٨٦ ٠

للمجتمع · بمعنى أن يكون منهجا واقعيا لا دخيلا أو مستوردا · بذلك تهدف المناهج التدريبية الى تحقيق الربط بين التدريب والبيئية · اذ ليس من المتصور فصل التدريب عن البيئة ، أو أن تنعزل معاهده ومؤسســـــاته عن المجتمع والواقع العملى والظروف والاعتبارات الميدانية ·

ولذلك فان تخطيط المناهج يجب ألا تستأثر به مؤسسات التــــدريب وحدها ، وانما يفضل أن تشترك فيه الجهات المعنية التى يمثلها الدارسون ·

٢ ـ أن تأخذ المناهج فى حساباتها دواما الأهداف العامة المتوخاة من عملية التدريب · ذلك أن رفع الكفاءة الانتاجية ، وتغيير الاتجـــاهات ، واكتساب عادات عمل أفضل ، وتنمية المهارات والقدرات ··· هذه كلها ـ فى تقديرنا ـ أهداف وسيطة · غايتها الحقيقية هى الوصول الى اداء أحسن ، وخدمات أكفأ ، وانتاجية متزايدة ·

بذلك لايمارس التدريب للتدريب، أو فى حدود ضيقة تقتصر على التنمية الذاتية للأفراد ، وانما يمتد الى أهدافه النهائية التى تجعل منه « التدريب للمجتمع » ويعود عائده على العمل ·

٣ ـ أن تلتزم المناهج بالواقعية ، بحيث تســـاير دواما حركة التغيير الاجتماعى والتكنولوجى المتزايد السرعة ، وبحيث تجعل المتدربين قادرين على ملاحقة هذا التغيير أولا بأول ·

ولهذا يجب أن تنأى المناهج عن أن تكون تكرارا لمعلومات سبق أن حصلها المتدربون ، أو سردا لأنظمة وأساليب معمول بها دون اتاحة الفرصة لمناقشة امكانية تطويرها أو ادخال أخرى أكثر تقدميـــة وعصرية · وبذلك يجد المتدربون دائما فى المناهج شيئا جديدا يضيفونه الى معارفهم وخبراتهم·

٤ ـ أن تنأى مناهج التدريب عن أن تصبح تجميعا لمواد ودراســـات فلسفية أو تاريخية أو فقهية ، أو غيرها من المواد النظرية ·

وحتى فى اطار المواد الاجتماعية الهامة كالعلاقات الانسانية والعلاقات

العامة والدراسات السلوكية ، فان اهتمام المنهج يجب أن ينصرف فى المقام الأول الى اتاحة الفرصة لمناقشة الحالات والمشكلات وتحليل المواقف العملية المتصلة بعلاقات العمل وسرد الخبرات ، وعرض الدروس المستفادة ، وما الى ذلك ·

٥ - أن تتم عملية تقييم المناهج المعمول بها بين حين وآخر · وهذا التقييم يجب أن يأخذ فى حساباته رأى الدارسين ، والأساتذة ، وجهات العمل ·

على أن تطور المناهج أولا بأول فى ضوء نتائج التقييم ·

**ثالثا : المدرب :**

ان المدرب يستهدف تغيير الآخرين ، وهو سوف ينجح فى ذلك لو أنه أقنعهم بسلوكه أنه يعنى ما يقول · وكل لقاء بين المدرب والمتدربين يجب أن يحقق الآثار التى يحققها الفيلم المشوق لمن يشاهده لأول مرة ·

والمدرب هو العنصر الأساسى فى عملية التدريب اللازمة لأحداث التغييرات المطلوبة فى الأفراد والجماعات · وليس من شك فى أن دوره يتزايد باستمرار واصبحت وظيفته أكثر تعقيدا وأهمية اذا أخذنا فى الاعتبار صعوبة تقبل الأفراد والجماعات لتغيير مفاهيمها وأنماط سلوكها (١) ·

ويؤكد هذا الاتجاه "Alhiser" ، حين يقارن بين الاتجاهين القديم والحديث فى الاختيار لوظيفة التدريب · اذ يقول هذا الكاتب أن الاتجاه كان لدى ادارة المؤسسات فى السنين السابقة الى اختيار الشخص لمركز التدريب لمجرد معرفته للمؤسسة وعملياتها المختلفة ، أما اليوم فان زيادة تعقيد وأهمية عمليات التدريب والتنمية قد حدت بالمؤسسات الى البحث عن أشخاص يتمتعون بخلفيات وخبرات فى التربية وأساليب البحث العلمى والتدريب وعلم النفس والاجتماع ونظريات التعليم المختلفة وديناميكية الجماعة

---

(١) د · عبد الله الزغبى : مقال « المدرب الادارى » ص ٢٧ - ٣٠ ·

والوسائل السمعية والبصرية واستخداماتها والادارة والاحصاء والاتصالات لملء مراكز التدريب (١) ٠

ويضيف "Engel" أن على المدربين ان يكونوا اخصـــائيي تنمية موارد بشرية ووسائل تغيير "Change agents" ، وواضعي ومخططي مناهج، واخصائي تعليم ، ومدربي مدربين (٢) ٠

ويحـــدد "Albano" الصفات والقدرات التي يجب أن يتحلى بهـا المدرب ويعكسها على الموقف التدريبي لضمان تفاعل المتدربين في هذا الموقف، وهذه الصفات تشمل الاخلاص، الانفتاح العقلي، الثقة ، القدرة على الاختيار، الاهتمام بتطبيق العملية التعليمية، الاستعداد لتغيير الآراء ،النظرةالمستقبلية، معرفة وتقدير صعوبات وتعقيدات الوظيفة ، الاتجاه والأسلوب الذي يضمن الموضوعية ، والايمان بأن التنمية تحدث من خلال الانجاز الفعـال للفرد والجماعة (٣) ٠

أمـــا "Sterner" فقد خرج بالاستنتاج القائل باعطاء اهتمام متزايد لتلك الجوانب التي تظهر وكأنها تؤثر في فاعلية التدريب ٠ ومن خلال خبرته الشخصية قام بفحص الصفات والأساليب والمداخل التي شعر أنها مفيـدة لأداء عمل المدرب ونموه ، وحددها بستة وعشرين صفة وأسلوب يجب أن يتحلى بها المدرب الكفء (٤) ٠

ومن وجهة نظرنا ، فانه يمكن اجمال أهم المقومات التي يجب أن تتوافر في المدرب فيما يلي :

١ - أن يكون مؤمنا بقيمة ما يفعل ايمانا راسخا ٠

---

1. Norman Alhiser: "The Training Director: Toward a Professional Status, Training and Development Journal 24, No. 5, (May 1970), 16.
2. Herbert M. Engel: Hand Book of Creative Learning Exercises (Houston Tex: Gulf Publishing Co., 1973), p. ix.
3. J. Albano, "Closing the Confidence Gop", Training and Development Journal 28, No. 6 (June 1974), pp. 8-13.
4. Frank M. Sterner, "The Effective Management Development Facilitator," Training and Development Journal 28, No. 6 (June, 1974), p. 8-11.

٢ - أن يكون قدوة لمن يدربهم ، بحيث يتوفر لديهم الاحساس بأنه يعنى ما يقول ٠

٣ - أن يكون لديه القدر الكافى من المادة العلمية والخبرة ٠

٤ - أن يكون قادرا على نقل وتوصيل هذه المعلومات الى الآخرين ، متمكنا من فن التعليم والتدريب ٠

٥ - أن يكون متفهما لطبيعة عملية التدريب أو التنمية ، مدركا الفرق بينها وبين عملية التعليم ٠

٦ - أن تكون لديه القدرة على التجديد والتطوير المستمر فى مادة التدريب وأساليبه ٠

٧ - الا تزيد أعباؤه عن القدر الذى يحـــافظ معه على فاعليته ، ويتيح له فرص التنمية الذاتية ومداومة الاطلاع ٠

ومن الأهمية بمكان النظر الى المدرب ، أو المرشح للتدريب ، كشخص متكامل ٠ ذلك أن نجاح المدرب يعتمد الى حد كبير على فاعلية الطريقة التى يستخدمها كشخص متكامل ، فمهارة المدرب مندمجة أساسا فى شخصيته ، وسلوكه ، وما تعرض اليه من تجارب وخبرات طوال سنين حياته ٠ وفى نفس الوقت فان المتدرب يحضر كذلك الى الموقف التدريبى بشخصيته ككل ٠وهكذا فان المدرب والمتدرب يحضران معهما فى الموقف التدريبى نتاج التفاعل بين القدرات والصفات المختلفة فيهما مع البيئة وتجارب الماضى والتعليم والثقافة والقدرات العقلية والصحية ٠٠٠ الخ ٠

وعلى المدرب التزامات أخرى غير الالتزامات العملية لاتقل عُنها أهمية، ذلك أنه مصدر غير المباشر للتنمية ٠ فهو بتصرفاته وأفكاره وقيمه وأسلوب عمله واحترامه لمهنته يمكن أن يكون قدوة طيبة حية لها أثر بعيد المدى على المجموعات التى يعمل معها ٠

وعليه الى جانب ذلك مسئولية هامة تجاه العاملين فى المســـتويات الأولى كالمعيدين والباحثين ٠٠ وهى مسئولية لاتقل قيمتها عن مسئوليته تجاه المدربين ٠ والمعيد كثيرا ما يتبنى أسلوب الاستاذ الذى يعمل معه ويتشرب قيمه ٠ وعلى ذلك فالأستاذ يمكنه أن يعمل على نجاح منظمته حتى بعد أن يتركها عن طريق الجيل الذى يعده وينميه لأداء هذا الدور ٠

ورأس مال أى أستاذ هو علمه وخبرته · ومن ثم فان عليه أن يهتم بتنمية قدراته الشخصية عن طريق الاطلاع والقراءة والبحث والاستماع والاتصالات والسفر ·

ولما كان الأستاذ عرضة للجمود الذهنى الذى يؤدى به الى التكرار الممل ، وهو أقصى ما يمكن أن يصيب الكرامة العلمية لأى أستاذ ، فانه قد أصبح من المعترف به اعطاء الأساتذة اجازة مناسبة ، كل عدد من السنوات يتفرغون فيها للانتاج العلمى · وتعاون هذه الفترة على تجديد نشاط الأستاذ لاستئناف عمليات التنمية . كما أنها تعطيه فرصة التأمل والتفكير واعادة النظر فى أسلوبه وطريقته ·

ومن هنا تبرز أهمية تقليل أعباء الأستاذ واشراكه فى برامج مختلفة فى نوعها ومستوياتها . وتبادل الخبرات بين المعاهد ، وتقسيم وقت الأستاذ بين التدريب والبحث والاستشارة ، واعطائه الفرصة لتنمية قدراته عن طريق الزيارات والسفر والاجازات ، ومحاولة تقييم البرامج التدريبية والتعرف على آثارها ، حتى ترى هيئة التدريس هدفا لما تفعل (١) ·

رابعا : أسلوب التدريب :

ان أسلوب التدريب هو الذى يمنح الحياة للبرنامج التدريبى أو يؤدى الى تجمده وفشله · وليس المهم فقط أن نعترف بأهمية التدريب ، ونخطط له ، ونجرى قياسا علميا للاحتياجات التدريبية ، ونصمم المناهج · فمثل هذه الجهود يمكن أن تصبح نتائجها محدودة الجدوى ، لو أن ممارسة التدريب جاءت بأسلوب تقليدى يأخذ المدربين مرة ثانية الى جو الدراسة المألوف بالكليات النظرية ، حيث يجلس الطالب ضمن جماعة يستمع الى محاضر يلقى عليهم مادته ، مانحا كل اهتمامه للموضوع ، وأقل اهتمامه للفرد المستمع · ولذلك فان جهة التدريب ومؤسساته مسئولة عن أن توجه

---

(١) تغيير الاتجاهات والقيم من الامور التى لاتظهر آثارها الا بعد وقت · لذلك فان القائمين باعمال تتعلق بتطوير العنصر البشرى مثل الخدمة الاجتماعية ، أو الارشاد النفسى ، أو التنمية والتدريب ، معرضون للاصابة بأعراض الاحباط أو اليأس اذا لم يلمسوا أثرا لجهودهم بين حين وآخر ·

المدربين الى ذلك . وتشجعهم على استعمال المساعدات التدريبية ووسائل الايضاح .

واختيار الأسلوب المناسب يتوقف - فى المقام الأول - على المدرب . وفى كل مرة يظهر فيها المدرب أمام المتدربين تكون بمثابة اختبار جديد له من واقع الأسلوب الذى يستخدمه . ذلك أن الأسلوب المتخلف يضيع على المدرب الجيد الكثير من الفرص التى كان يمكن أن يستغلها نتيجة تمكنه من الموضوع ، وخبراته المكتسبة فى مجاله ، وايمانه بما يعمل . ولذلك فان اعداد المدرب الكفء هى احدى المهام الحيوية التى يجب أن تتنبه اليها مؤسسات التدريب . فتضع البرامج الكفيلة بتدريب المدربين وانعاش معلوماتهم ، وتعريفهم بكل جديد ومتطور فى مجال التدريب وأساليبه .

ويجب أن يحرص أسلوب التدريب على تأكيد دور المتدرب وتحقيق اسهامه فى عملية التدريب . وهذه نقطة غاية فى الأهمية . ذلك أنه اذا كان على المدرب التزام قبل المتدربين ، فان التزام هؤلاء قبل البرامج لايقل شأنا فى تقديرنا . وأسلوب التدريب المتميز هو الذى يثير اهتمامات المدربين ، ويحقق تفاعلهم ويحفزهم على الاسهام الايجابى فى البرنامج . وتأكيدا لهذه النقطة نقول أن المدرب الناجح هو الذى يستخدم الأسلوب الذى يجعل اسهام المتدربين فى ذروته وعند أقصى مداه . فاذا كان هذا الأمر لايتحقق بدرجة أو أخرى ، فان على المدرب أن ينظر فى نفسه ويراجع أسلوبه فى التدريب .

ويوجد عدد من النقاط التى نود أن نبرزها بصدد أساليب التدريب ، والتى نجملها فيما يلى :

١ - اختلاف أسلوب التدريب باختلاف الهدف منه . فالبرامج الهادفة الى زيادة المهارة الفنية أو توقى مخاطر العمل . تتطلب أساليب مختلفة عن تلك التى تستعمل فى البرامج الهادفة للتنمية وتغيير الاتجاهات .

٢ - اختلاف أسلوب التدريب باختلاف طبيعة العمل . فالأساليب التى تستعمل فى تدريب القائمين بالأعمال الكتابية والسكرتارية تختلف عن تلك تستعمل فى تدريب المشرفين ، وعن التى تستعمل فى تدريب الفنيين .

٣ - اختلاف أسلوب التدريب باختلاف المستوى الوظيفى . فيلاحظ

مثلا أنه بالنسبة للهرم التنظيمى قد تختلف أساليب التدريب التى تستخدم مع كل مستوى من المستويات· فبعض الأساليبالتى قد تلائم تدريب المشرفين، قد لا تكون بالضرورة ملائمة فى تدريب كبار المنفذين ، وهكذا ·

٤ — اختلاف أسلوب التدريب باختلاف مادة التدريب · فالتدريب على اتخاذ القرارات يتطلب أسلوبا يختلف عن أسلوب التدريب على العلاقات الانسانية أو العلاقات العامة ·

وسوف نقتصر هنا فى تناولنا لأساليب التدريب على تلك التى تستخدم فى التدريب الادارى ·

وأساليب التدريب — كما هو معروف — تشمل المحاضرة ، والندوة ، والمناظرة والمناقشة ، وحلقات البحث ، ودراسة الحالات ، وتقمص الأدوار، واختبار الحساسية ، وتحليل المناقشة الحرة ، وتقديم البحوث والتقارير ، والدراسات ، والاستقصاء الميدانى ، والزيارات والبحوث الميدانية ، والعمل الميدانى تحت اشراف ·

**والمحاضرة :** من أنجح أساليب المشاركة فى المعلومات اذا استعملت مع غيرها من الوسائل · وهى وان كانت اليوم موضع نقد شديد لكنها فى حد ذاتها وسيلة لها قيمتها · فأى انسان حريص على تنمية معلوماته يستمتع بالاستمتاع الى محاضرة متكاملة متماسكة لهـــا منطق متزن وبها أفكار جديدة ·

وسبب هذا الهجوم ليس انخفاض قيمة المحاضرة كاسلوب ، ولـكنه المبالغة فى استعمالها وجعلها الأسلوب الوحيد (١) · ولهذا أسبابه ، فزيادة عدد المشتركين فى البرامج مثلا يمنع الالتجاء الى الوسائل الأخرى ، كما أن مستوى بعض المجموعات يضطر الأستاذ الى محاضرتهم فى الأسس والقواعد العامة · وعدد ساعات البرنامج المجزأ على عدد كبير من الأساتذة يحد من

---

(١) الوسيلة التى لابد من البعد عنها فى التنمية هى «الحصة» وليست المحاضرة· والدرس أو الحصة هى ترديد لبعض معلومات هى جزء من المقرر بغض النظـــر عن استيعاب المجموعة لمعانيها أو استجابتهم لها ·

الألتجاء لغير أسلوب المحاضرة . بالاضافة الى ذلك فان الأساليب الأخرى كثيرا ما لا تتوافر مقوماتها فى عدد من المعاهد .

**وحلقة المناقشة** : من الأساليب الفعالة فى احداث التنمية . ولكن لابد أن يصاحبها استعداد الجماعة سلفا لموضوعات المناقشة . وأن يكون عدد المشتركين محدودا بحيث يسمح للأستاذ أن يلحظ استجابات أفراد الجماعة وقدرتهم على الاستيعاب والاستماع والتركيز وأقدامهم على الكلام أم احجامهم عنه . وتشجيعهم وتدعيم نقـــاط قوتهم . لذلك يجب الحد من عدد أفراد المجموعات الى أقل عدد ممكن بالنسبة لكل برنامج .

**ودراسة الحالة** : من الأساليب التى انتشر استعمالها حتى فى عدد من الدول النامية منها الهند والسودان وكينيا والمغرب والعراق ومصر .

ومزايا دراسة الحالة أنهـــا تعرض أفراد المجموعة لمواقف جديدة ، فيتعرفون خلالها على مشكلات العمل والجهاز الادارى . كما أنها توضح لهم أن هناك أكثر من مخرج ووجهة نظر لكل مشكلة ، وأن هناك أكثر من قرار يمكن اتخاذه . ذلك أنه خلال الحالة التى قد تكون استمرت فى الواقع يتخذ كل عضو من أعضاء الجماعة عددا كبيرا من القـــرارات فى فترة قصيرة وبطريقة مركزة . وفى ذلك تنشيط لحواس التحليل والموازنة والاختيار التى هى مقومات عملية اتخاذ القرارات التى أصبحت اليوم أول مسئوليات القائد الادارى .

ونقطـــة البداية فى استعمال أسلوب الحالات هو بالطبع وجود هذه الحالات . وعلى ذلك فان البدء فى تجميع الحالات بالاستعانة بالبـــاحثين والمعيدين بالمعاهد المختلفة أصبح أمرا ضروريا .

وتساعد **التمارين الادارية** وتحليل المناقشة الحرة على تفهم السـلوك البشرى والانفعالات النفسية . وهى تساعد القائد الادارى على أن يتكشف بنفسه أسلوبه الادارى أو القيادى وطريقته فى الاتصال والتكيف مع الموقف ومع الجماعة ، وفى اتخاذ القرارات . ولا نرى جدوى من استعمالها سوى فى المستويات العليا وفى المجمـــوعات الصغيرة . ولابد أن تمارس تحت اشراف أستاذ متخصص له خبرة فى تفهم وتوجيه السلوك البشرى .

أما الدراسات والبحوث الميدانية فلها قيمة فى التدريب ، وقيمة أيضا فى التعرف على الحقائق والاتجاهات القائمة فى العمل مما يساعد على تخطيط التدريب ورسم سياسة الاصلاح الادارى بصفة عامة · كما أنها تعاون الباحثين على تنمية الاتجاه العلمى السليم فى بحث المشاكل · وتتفاوت قيمة هذا الأسلوب حسب قدرات الباحثين والامكانيات المتاحة لهم·

يعتبر أسلوب تقمص الأدوار طريقة للتفاعل الانسانى تتضمن سلوكا واقعيا فى مواقف متخيلة · وهو أسلوب تلقائى لأن اللاعبين يسلكون كما لو كانوا يتصرفون فى الواقع · ويمكن أن يسهم لعب الأدوار فى معالجة مشكلات المرءوسين الذين لايريدون تحمل المسئولية ، أو الذين يطلبون دائما التوجيه والتأييد من الآخرين ، وفى علاج مشكلات الخروج على القواعد وعدم احترام مواعيد العمل ، والحرج من توجيه اللوم الى المرءوسين ، وعدم ابلاغ الرئيس بالأخبار السيئة ، وكذلك مشكلات المرؤوسين مع رؤسائهم وشكواهم من عدم قابليتهم للتغيير ومن الأوتوقراطية وغيرها من المشكلات (١) ·

ومن أنجح الأساليب التدريب العملى والالحاقات التى تجرى تحت اشراف مسئول بالوحدة يتابع تقدم المتدرب ، ويشارك بملاحظاته مع الأستاذ المسئول عن الجماعة · وهو أسلوب يحتاج لتمهيد واتصال ·

**خامسا : الامكانات الواجب توافرها :**

أهمها مساعدات التدريب ، ووسائل الايضاح ، والمكتبة · وهذه الوسائل لاتقتصر فوائدها على الدارسين فقط ، بل تفيد الأستاذ كذلك (٢) · ومن المفيد انشاء قسم خاص لمساعدات التدريب ووسائل الايضاح تجمع فيه الخرائط والأفلام والشرائح ، والرسوم البيانية والصور والنماذج وأجهزة العرض · ويقوم هذا القسم على خدمة هيئة التدريس باعداد وسائل الايضاح التى تتطلبها كل مادة ·

---

(١) أنظر فى ذلك مقال لويس كامل مليكة « تمثيل الأدوار فى التدريب القيادى »، مجلة الادارة . اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، ( القاهرة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧٠ ) · ص ٤٩ ـ ٦٠ ·

(٢) هناك أفلام سينمائية توضح للمدرب بعض الاخطاء التى قد يقع فيها أثناء المحاضرة مثلا حتى يحاول تجنبها ·

**أما المكتبة** . فلابد أن تهيأ بحيث تصبح محراب الأستاذ وصـــديق الدارس . وذلك بأن تنظم وتنسق بحيث ترغب فى الالتجاء اليها . وبحيث تتوافر فيها للكتب والمراجع والوثائق القيمة الى جانب الدوريات الحديثة .

**المكان وظروف العمل** : وهذه لها تاثير مباشر ملموس على المتدربين والأساتذة والمدرسين معا . وهناك من الدراســـات ما اثبت علاقة المكان وموقعه وتنظيمه ونظامه بالانتاج وبالتحصيل . وهناك معـــارض دولية تتخصص فى أثاث المكاتب من حيث نوعه ولونه وحجمه وشكله ، وعلاقة كل ذلك بأنواع العمل المختلفة وزيادة الانتاج .

والواقع أن وجود المعاهد فى مبنى مهيأ لهذا الغرض ، وبه القـاعات وغرف الاجتماعات والمكتبة ، ومكاتب لائقة للعاملين أمر يستحق التخطيط لتحقيقه يوما ما .

**الحـــوافز :**

ان برامج التدريب التى لاتقدم حوافز فعالة للمتدربين تضعف فاعليتها، وتتأثر درجة اقبال الدارسين عليها . فالتدرب لايبغى عادة من وراء التدريب مجرد التنمية الشخصية ، ولكنه يتطلع أيضا الى أنواع الحوافز المختلفـة التى تجعل من التدريب نشـــاطا يثير فى الأفراد نزعات التحدى ويرضى ماالديهم من طموح .

وللحوافز المادية والأدبية أثرها الهام فى بعث التنـــافس وحرص الدارسين على الانتظام والتحصيل والتفوق . ومن وجهة نظرنا فاننا نرى أن حوافز التدريب يجب أن تسرى على المتدربين والمدربين على الســواء . وبالنسبة للمدربين فان مكافآت التدريب وبرامج السفر والزيارات الخارجية تعتبر فى مقدمة الحوافز التى يمكن أن توفرها خطط التدريب الفعالة .

ومن ناحية أخرى ، فان برامج التدريب التى أحسن تخطيطها يجب أن تتضمن قدرا مناسبا من النشاط الاجتماعى والترفيهى ، مثل القيام بالرحلات الثقافية والترويحية . كما يجب أن تتجنب هذه البرامج حرمان المتدربين من المزايا المادية المقررة لهم أثناء العمل - بقدر الامكان - حتى لايؤثر هذا على انتظامهم فى التدريب .

## تقييم التدريب

التدريب نظام تتداخل العوامل التى تعتبر حافزا اليه ودافعا له ، والتى تقرر امكانيته ، وتلك التى تحدد فلسفته وأسلوبه ونظامه ، وتلك التى تكيف الظروف التى تسبقه وتعاصره وتتلوه · وهو يتوقف على اتجاهات وقدرات فئات مختلفة . منها المتدربين ، والمدربين ، والقادة الاداريين · كما أنه يتأثر بعوامل جاءت من الناحية الزمنية على فترات متباعدة ، بعضها بدأ مع تنشئة جماعة المديرين وأسلوب تربيتهم وما اكتسبوه من صفات وسمات ، وبعضها يمتد الى الظروف التى يواجهونها بعد عودتهم الى أماكن عملهم ·

من هنا اعتبرت مسألة تقييم التدريب من المسائل المعقدة التى تدفع أحيانا الى الاتجاه للاعتقاد باستحالته ·

ولكن الصعوبة فى تقييم التدريب لاتنتفى معها قيمة المحاولة · واثارة الصعوبات التى تعترض دراسة ما لاتعرقلها ، انما هى العكس من ذلك تعاونها · والمعروف أن نتيجة كل دراسة ترتبط نجاحا وفشلا ارتباطا طرديا بدرجة استيعاب وتفهم الصعوبات التى تعترض سبيلها مقدما ، ودرجة الاستعداد لهذه الصعوبات ·

وأول صعوبة تعترض تقييم التدريب ـ أى تدريب ـ وهى نقطة البداية فى أى تقييم . هى الوصول الى تحديد واضح وشامل للهدف ·

تقييم التدريب يستلزم اذن أولا تحديد ماهو الهدف أو الأهداف التى يسعى اليها · فقبل تحديد الهدف الذى نسعى اليه لايمكن معرفة ما اذا كنا قد حققناه أو لم نحققه ·

وهدف التدريب الادارى ـ مجرد تحديد هدف التدريب ـ أمر ليس بالسهولة التى قد يبدو عليها ، بل هو مجال كثر فيه الجدل والنقاش ·

واذا التزمنا بالرأى السائد والمقبول ، من أن التدريب الادارى يسعى الى زيادة الكفاية الانتاجية ، والارتفاع بمستوى الأداء ، والى تنمية المهارات المتعلقة بالعلاقات وباكتشاف المشكلات وتحليلها ، والى تنمية الشخصية وصقلها ، وتغيير اتجاهات الدارسين وفكرهم عن طبيعة دورها فى عملهم

والمنظمات التى يعملون بها ، والى التنمية السياسية للعاملين بالدولة ٠ اذا سلمنا بهذا . ثم أمكننا تصميم برنامج يسعى لتحقيق هذه الأهداف ، مؤسسا على الدراسة العملية للاحتياجات التدريبيـــــة الفعلية ، مع ما فى ذلك من صعوبات ، فهل يمكن التوصل لتحديد ما اذا كان التغيير الذى حدث فى القدرات والمهارات راجع الى التدريب أو الى غيره من العوامل ؟

هذا الأمر مشكوك فيه لعدم امكان التحكم فى الظروف الأخرى أو قياس درجة تأثيرها ٠ فقد يزيد التدريب من مهارات الموظف اوقدراته ، ولكن زيادة حجم العمل . أو عدم توافر امكانات كافية أو عدم سلامة بيئة العمل لممارسة ماتدرب عليه . كلها عوامل قد تحجب آثار هذه الاستفادة ٠

فاذا افترضنا جدلا أن الهدف الأول من التـدريب هو الفرد كشخص وليس المنظمة ككل . وأنه من تراكم صقل القدرات الفردية سيظهر جهـــاز ادارى أفضل . فما هى أذن معايير النجاح ؟ وكيف نقرر ما اذا كان المدرب قد استفاد أم لا ؟

هل المعيار هو شعور المتدرب بالاستفادة ؟

هل هو رضاء الأساتذة عنه ؟

هل هو النجاح الذى حققه أثناء التدريب ؟

أم هو رضاء الرئيس الذى يعمل معه المتدرب بعد عودته ؟

أم هو رضاء الجمهور عن اداء الموظف ؟

أم أنه تقييم جهة التدريب لأعمالها ؟

واذا كانت كل هذه المعايير أو بعضـــها هى المعمول به فى التقييم ، فما هى وسيلة قياسها ؟

وأخيرا اذا أمكننا أن نقرر ما اذا كان برنامج تدريبى قد نجح أو فشل فما هى الوسيلة التى بها يمكن ارجاع هذا النجاح أو الفشل الى أســـباب معينة ؟

— هل فشل البرنامج لأن مدته كانت قصيرة ٠٠٠ أم لأنها كانت أطول من المطلوب ؟

— أم لأن المادة العلمية لم تكن كافية ؟

— أم لأن التدريب يسير بأسلوب تقليدى لايجدى كثيرا فى تغيير الموظف ؟

— أم لأن مستوى أداء الأساتذة كان منخفضا ؟

— أم لان مستوى الدارسين كان غير مناسب ؟

— أم لان معايير اختيارهم كانت خاطئة ؟

— أم لأنهم عادوا لعمل لا يتناسب مع ما دربوا عليه ؟

— أم لأن رؤساءهم — لأسباب مختلفة — لم يعطوهم فرصة استخدام وتطبيق ما تدربوا عليه ؟

وهل يمكن القول أن القصور فى البرامج التدريبى نفسه ، أم أنه فى نظام التعليم الذى سلكه المتدربون والذى منعهم من الاستفادة من الفرص التى يهيئها البرنامج التدريبى ؟

وقد لايكون العيب الحقيقى أحيانا كامنا فى التدريب ذاته ولا فى التعليم واسلوبه . وانما فى طريقة تنشئة الدارسين وتربيتهم التى لها آثارها على شخصيتهم وعقولهم وطريقة تفكيرهم ، والتى تعوقهم عن المناقشة والتحليل والمبادأة والتفكير الحر والتركيز والقدرة على الاستمتاع والرغبة فى النمو ٠٠٠ وكلها اتجاهات سلوكية وتربوية تعد من متطلبات الاستفادة من التدريب وما يقدمه من فرص ٠

والى جانب كل ذلك فقد لايكون الفشل راجعا لأى من الاعتبارات السابقة ، وانما لسياسة قاصرة فى الاختيار والتوظيف ، لاتعمل على الربط بين الشخص ومؤهلاته وقدراته واستعداده وبين عمله ، أولا تسعى لوضع الشخص المناسب فى المكان المناسب له كفاية وميولا ٠ ففى هذه الحالات لايمكن لأى برنامج تدريبى — أيا كانت كفاءته — تحسين أداء الشخص الذى لايوجد بينه وبين عمله قبول أو استعداد أو انسجام ٠

ونود بعد العرض السابق أن نحدد عددا من النقاط الهامة التى نرى - من وجهة نظرنا - ضرورة أخذها فى الاعتبار عند تقييم التدريب ؟

الأولى : لايمكن بأى حال القول بأن التدريب قد فشل بدليل أن مستوى الأجهزة الادارية مازال ضعيفا ، ولا الربط بين انخفاض مستوى الكفاية الادارية وفشل برامج التدريب . ذلك أنه رغم ما يقال عن انخفاض مستوى كفاية الادارة الا أنه لايمكن التعرف على المستوى الذى كانت ستوجد عنده هذه الادارة اذا لم توجد برامج التدريب ومحاولات التنمية الادارية .

وعلى ذلك فان القول بأن البرامج التدريبية لم تحقق شيئا لأن مستوى الكفاية الادارية مازال منخفضا - وهو قول شاع خلال الفترة الأخيرة وانتشر - قول لايتفق مع الأسلوب العلمى فى التفكير ، ويتناسى أن الحقائق نسبية وترتبط بمتغيرات عديدة وتفاعلات مختلفة .

الثانية : انه كثيرا ما يكون الخلط فى العمل بين التقييم والمتابعة . فالتقييم محاولة للوقوف على درجة فاعلية تحقيق الخطط لأهدافها ومستوى كفاءتها ، والوقت الذى استغرقه التنفيذ . أما المتابعة فهى التعرف على مدى تقدم التنفيذ وكيفية سيره وما يصادفه من عقبات ، وكل ما يتصل بذلك من معلومات تفيد فى تتبع الحالة . والمتابعة بذلك احدى وسائل التقويم، وليست وسيلته الشاملة . ومتابعة التدريب تتضمن فى جوهرها محاولة للاجابة عن السؤال : أين الخريجون الآن ؟ وماذا يفعلون ؟ وهو اعتبار قد يرتبط بالتدريب ، ولكنه لايدل على نجاح أو فشل الخطط والبرامج التدريبية . بل يتوقف على اعتبارات أخرى تتصل بتخطيط واستخدام القوى العاملة ، مثل التوظف والترقية والاختيار والنقل وغيرها . وقد يكون الخلل فى أحد هذه الأمور وليس فى التدريب وقيمته .

الثالثة : أنه رغم الشكوك التى تثار اليوم حول جدوى التدريب كوسيلة من وسائل الاصلاح الادارى ، الا اذا كان تدريبا متخصصا مركزا - وهى شكوك لها ما يبررها - فانه يمكن اعتبار التدريب الادارى أحد وسائل الاعداد للاستفادة من التطوير الادارى . وطريقة لاتاحة الفرصة لمن لديهم الاستعداد أصلا للتنمية ، ولكنه فى حد ذاته قلما يخلق من المتواكل مبادئا ولا من الخامل نشطا .كذلك فان أى تنمية فى الأفراد لابد أن يصاحبها تطوير

ادارى فى الأجهزة . وفى التنظيمات • وفى الامكانات ، وفى ذات المجتمع الذى تعيش فيه كل هذه الاعتبارات (١) •

الرابعة : أن صعوبة تقييم البرامج التدريبية وبالتالى التخطيط لهـــا تمثل مشكلة لا نواجهها وحدنا ، بل هى اليوم فى مقدمة المشـــكلات التى يواجهها القائمون على التنمية الادارية فى كل مكان ، ولعلها فى مقـــدمة الموضوعات التى برزت أهميتها أخيرا فى المؤتمرات الدوليـــة • وفقط بعد التوصل الى استنباط وسائل فعالة لتقييم المجهودات السالفة للتنمية الادارية، وفقط بعد مسح الاحتياجات الفعلية لأجهزتنا الادارية يمكن اسباغ قيمـــة ما على برامج التنمية ، مثلما يمكن تخطيط التدريب الادارى على نهج أكثر فاعلية •

---

(١) يمكن تاكيد هذا الاتجاه من المناقشات التى دارت فى حلقة دراسة الادارة فى الدول النامية التى عقدتها هيئة اليونسكو فى باريس فى مارس سنة ١٩٧٥ •

# الفصل الثالث

# الترقية

سأل أحد الأمراء كونفوشيوس : ما الذى أفعله كى أحظى باحترام الشعب ورضائه ·· ؟

فرد الفيلسوف الصينى قائلا :

« اذا رفعت مكانة أهل النزاهة والعمل ··· أكبرك شعبك واحترمك ·· أما اذا رقيت أهل الفساد والكسل ·· احتقرك شعبك وانصرف عن تأييدك » ·

ان موضوع الترقيات يثير الكثير من الجدل حول « الأساس » الذى يمكن أن تقوم عليه الترقية · فالترقية فى جوهرها وحسب مفهومها يجب أن تتضمن تفضيلا لبعض الأشخاص على غيرهم فى الترقى الى المناصب الأعلى ·

والحكمة فى ذلك أن الجهاز الادارى فى تدرجه وشكله الهرمى • يتيح فرصا اقل من حيث عدد الوظائف أو المناصب العليا كلما ارتقينا درجات البناء الهرمى • وعلى هذا الأساس يصبح العرض عند الترقية أكثر من يواجهها القائمون على التنمية الادارية فى كل مكان . ولعلها فى مقدمة الطلب ، مما يستلزم الوصول الى معيار معين يتم على أساسه توزيع الفرص المحدودة على الأعداد الكبيرة من الأفراد المتطلعين اليها •

وقديما كان المعيار فى الترقى يعتمد على أسس شخصية أكثر منها موضوعية • وتتدخل فى ذلك الاعتبارات السياسية والحزبية ، والتفضيل الشخصى ، والصلات والروابط التى تقوم بين الأفراد ، ولو كان ذلك على حساب المصلحة العامة • وهكذا لم تخضع الترقية لاعتبارات الجدارة الموضوعية بحيث ينظر اليها كأسلوب ادارى واجتماعى يهدف الى تحقيق الصالح العام جنبا الى جنب مع صالح الموظف •

ومن هنا ومن أجل القضاء على مفاسد هذه المعايير الشخصية • كان البحث عن معيار أكثر دقة وأكثر موضوعية وعدالة ، يمكن اتخاذه أساسا لعملية الترقية • وهكذا كان الالتجاء الى أسلوب الترقية بالأقدمية كوسيلة اريد بها القضاء على المحسوبية والوساطة والاعتبارات الشخصية ، ويحقق تكافؤ الفرص فى الترقى •

**سقوط قرائن الأقدمية ومبرراتها :**

ولكن هذا الأساس بعدما سار عليه العمل زمنا ظهرت له مساوىء لاتقل عن مساوىء تدخل الاعتبارات الشخصية فى الاختيار للترقى • ففى جعل الأقدمية أساس الترقى حد للكفايات واحباط للهمم ، وهو بتسويته بين العاملين والخاملين وبين الممتازين الطموحين والسلبيين ، يقتل الطموح ويقهر النبوغ ، ويؤدى بالكفايات الى اليأس نتيجة الانتظار فى طابور المؤملين • فالعاملون بالدولة يقفون فى طابور طويل ينتظر كل منهم دوره الذى هو آت لا محالة ( الا فى حالات التقصير الهائل او الخيانة ) ، دون أن يترك مجالا فعالا لحوافز العمل أو المباداة أو الابتكار أو الاتقان •

وتقوم الترقية بالأقدمية على قرينة مشكوك فى صحتها ، وهى أن من

عمل أطول استفاد أكثر وأصبح أعلى كفاية · وفى هذا تجاهل للاستعدادات الشخصية ولتفاوت قدرات الأفراد وطاقاتهم وتقدمهم العلمى خلال الوظيفة·

واذا سلمنا جدلا بصحة القرينة السابقة ، فان الترقية بالأقدمية بعد ذلك تقوم على افتراض أن من أجاد العمل الأول أو اكتسب فيه مرانا بمرور الوقت، أصبح أكثر قدرة على تحمل مسئوليات المنصب الأعلى المرقى اليه · مع أن متطلبات الوظيفة التالية قد لاتكون بالضرورة هى نفس القدرات والخبرات التى اكتسبها الشخص بالمران خلال وظيفته الأولى ·

ومن أجل ذلك تحول هذا الأسلوب الذى كان يسعى أساسا الى تأكيد مبدأ الصلاحية ، فانقلب الى تدعيم صفة الجمود فى الجهاز الادارى · وهى صفة لاتقل خطورة عن المحسوبية أو المحاباة · وقد كانت احدى النتائج الخطيرة لهذا الأسلوب أن انصرف أهل الكفايات العالية فى غالبية الدول عن العمل بالجهاز الادارى · كما انخفض مستوى الأداء ، أو على الأقل توقف ارتفاعه · وعلاوة على ذلك ، فان هذا الأسلوب لم يعف الأجهزة الحكومية نهائيا من التدخل الشخصى لاعتبارات القرابة والصلة أو لأسباب سياسية فى عديد من القرارات الأخرى التى تتخذ يوميا مثل النقل وشغل الوظائف المرموقة والبعثات وغيرها ·

وهكذا تبين أن نظام الأقدمية لم يقض على ماجاء للقضاء عليه ولم ينجح فى تحقيق ما جاء لتحقيقه · فقد جاء ليقضى على التدخل السياسى والاعتبارات الشخصية · ولكن ثبت أن جعل الترقية بالأقدمية لايمكن ، كاجراء منفرد ، أن يقضى على هذه الاعتبارات الشخصية فى الكثير من القرارات التى تتخذ باستمرار فى حياة الجهاز الادارى · ومن أجل ذلك علت الصيحات فى كثير من الدول تندد بهذا النظام مطالبة باتخاذ أسلوب آخر يحرر الطاقات ويعبىء القدرات ويعمل على جذب ذوى الكفايات الى العمل الحكومى ·

**الترقية فى الدول النامية :**

وتثور المشكلة بصورة واضحة بالدول التى تسير فى طريق تنمية قومية شاملة وسريعة · ذلك أن الاعتبارات الأيكولوجية « البيئية » وتأثير القيم

والعادات وأنماط السلوك الاجتماعى تقتضى البعد عن نظام الترقى بالاختيار وترجح كفة الترقية بالأقدمية · فالمحسوبية التى هى امتداد للعصبية الأسرية والعلاقات الشخصية المتداخلة لابد أنها ستلعب دورها على حساب كفاية الجهاز الادارى ·

ومن ناحية أخرى فان مقتضيات التنمية القومية ، بما تتطلبه من تحرير وتعبئة القدرات وتشجيع الكفايات والتخلص من السلبية ، ومحاربة الجمود، ترجح كفة نظام الاختيار ، بل تحتم الأخذ به وتستعيد الالتجاء الى الترقية بالأقدمية ·

من هنا نشأت معادلة دقيقة جديدة هى : كيف يمكن التوفيق بين ضغوط الاعتبارات الايكولوجية من ناحية ، وبين مقتضيات التنمية القومية من ناحية أخرى ؟ أى الى أى حد يمكن أن نراعى تأثير الظروف الايكولوجية ، والى أى حد لابد وأن نأخذ فى الاعتبار حتمية دفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة ؟

وفى اعتقادنا أنه يلزم اعطاء الأولوية لمقتضيات التنمية حتى وان نجم عن ذلك بعض الاجحاف بالأفراد ، ويؤيد هذه الأولوية التطورات الاجتماعية والسلوكية العديدة التى طرأت على مجتمعنا ·

ولعل أهمها :

١ — أن الأسرة المركبة لم تعد كما كانت نواة المجتمع بل ان الأسرة البسيطة هى اليوم النواة الغالبة فى مجتمعاتنا ·

٢ — أن حركة التصنيع والتحضر قد أضعفت من حدة الروابط الشخصية وقوة القيم الاجتماعية التى كانت تحتم ارضاء الأقارب والأصدقاء والمعارف بأى ثمن ·

٣ — أن مناصب القادة لم تعد حكرا على طبقة معينة يفعلون بها ما شاءوا ، بل ان هؤلاء أنفسهم معرضون اليوم للمحاسبة والرقابة ، وهم بذلك حريصون على بقائهم ، وضمانا لاستقرارهم فانهم لايقدمون على ترقية الأقارب والأصدقاء الا من بين من توافر لديهم قدر معين من الكفاية ·

٤ – ان المجالات الفنية المتعددة التى تتضمنها أنشطة الأجهزة الحكومية جعلت من الصعب الاقدام على الترقية لاعتبارات شخصية غير موضوعية، اذ سرعان ما يتكشف بوضوح فساد مثل هذا القرار .

٥ – ان انتشار التعليم ، وارتفاع الوعى لدى القاعدة الشعبية من الأفراد ، مع ما تصحبه من ممارسة النقد ، أصبح وسيلة فعالة من وسائل الرقابة يحجم معها ذوو المناصب عن سوء استغلال سلطانهم ، أو على الأقل يترددون قبل اتخاذ أى قرارات مجحفة أو تحمل معنى التمييز بين الأشخاص .

٦ – ان برامج تدريب القادة ، سواء قادة الادارة العليا أو قادة الادارة الوسطى ، قد سلطت كثيرا من الأضواء على المفاهيم الادارية التى طال غموضها أو الجهل بها وأبرزت فئة من القادة أكثر قدرة على اتخاذ القرارات الرشيدة .

٧ – أن التحولات السياسية كان لها أثر كبير فى علاج ظاهرة الانفصام بين الشعب والحكومة وبين العاملين بالجهاز الادارى ومنظماتهم . مما قوى احساسهم بأن تقدمهم الوظيفى ونجاحهم يرتبط ارتباطا وثيقا بنجاح منظماتهم ، وليس بتحقيق بعض المنافع الشخصية لهم أو لذويهم .

٨ – ان فكرة الوظيفة الحكومية القائمة على أساس المسئولية العامة التى تعتمد على النفس الوظيفية "Professional Self" لا النفس الاجتماعية . وعلى الشخصية الاعتبارية وليس على الشخصية الطبيعية ، تأخذ اليوم طريقها الى الأجهزة الادارية التى بدأت تشعر بدورها الأول والأساسى فى تحقيق الشخصية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة .

**ربط قواعد الاختيار بالمستوى الادارى :**

كل هذا لا يعنى وجوب الأخذ بمعيار الكفاية كأساس للترقية بالنسبة لجميع المستويات ، فمن الممكن أخذ الأقدمية كأساس للترقية فى الدرجات الصغرى فى السلم الادارى . أو بالنسبة للأعمال التى تتطلب قدرات آلية مثل الأعمال الحسابية أو الكتابية وما الى ذلك . فيمكن فى هذه الكادرات

أن يؤخذ مضى الوقت على أنه زيادة فى المران ، وأن تصبح زيادة المران هذه أساسا للترقية ·

كما أنه من المتفق عليه غالبا أن تكون الترقية الى مستويات القيـادة العليا عن طريق الاختيار وذلك :

أولا : لوجوب التأكد من الولاء السياسى ·

ثانيا : لصعوبة قياس المهارات القيادية المطلوب توافرها ·

ثالثا : لأهمية الاعتبارات الشخصية والانسجام بين هذه المستويات ·

رابعا : لأنها المستويات التى تحتاج أكثر فأكثر الى اظهار قدرات الخلق والابتكار والمبادأة ، ومن الخطر أن يكون الأساس الوحيد للارتقاء اليها هو مجرد الأقدمية ·

المشكلة اذن هى بالنسبة للسواد الأعظم من العـاملين ، وهم الذين يقفون فى منتصف الطريق بين الكادرات الدنيا والعليا · وهنا يمكن الأخذ بمزيج يجمع بين النظامين ، وذلك :

★ اما يجعل الترقية بالأقدمية بنسبة معينة والاختيار بنسبة أخرى ·

★ واما يجعل الترقية بشرط الكفاية ، وبشرط تمضية حد زمنى أدنى ·

على أن يكون قياس هذه الكفاية اما عن طريق تقارير مدروسة واضحة ، وأما عن طريق اختبارات ومقابلات تقوم بها هيئات مستقلة ، مع أخذ رأى الرئيس المباشر فى الاعتبار ·

**متطلبات الأخذ بالترقية بالاختيار :**

ويتوقف امكان تطبيق الترقية بالاختيار على بضعة عوامل حتميـــة أهمهـــا :

١ ـ وجود وصف واضح للوظائف · ذلك أنه من غير الممكن التأكد من أن الموظف قد قام بما هو مطلوب منه ، أو ما اذا كان قد أحسن اداءه ، اذا لم نعرف سلفا ما هو المطلوب منه بالتحديد ، ومستوى الأداء المتوقع ·

٢ ـ ايجاد نظام واضح وفعال للتقارير يمكن استعماله كمعيار لقياس الكفاية • وبدون الوصول الى هذا المعيار فانه يتعذر قياس الآداء قياسا سليما ، تماما مثلما تعذر قياس الطول قبل الوصول الى معيار المتر أو البوصة ، أو قياس الوزن قبل الوصول الى معايير الدرهم أو الجرام أو الكيلو جرام وغيرها •

٣ ـ يلزم تحديد الجهة التى تقرر الترقية تحديدا واضحا سواء كانت جهة معينة ، أو عن طريق عقد اختبار أو مسابقة أو ما الى ذلك ، حسب طبيعة العمل • وتبين هذه الجهة أسباب الترقية أو عدمها ، كما يجب تحديد أسلوب الطعن فى قرار الترقية ووسيلة التظلم فى التخطى من الترقية •

٤ ـ اعطاء الأولوية لبعض المعايير الواضحة مثل الحصول على شهادات علمية أو التخصص فى مجالات مطلوبة أو تحصيل خبرات خاصة أو التفوق الحقيقى فى البرامج التدريبية •

٥ ـ ايجاد أسلوب لمتابعة وتقييم عمل الموظف ، وتحديد المسئول عن الاشراف على تقدمه ، وحفظ بطاقات تسجل تقدمه أو تأخره ، واخطار العاملين بموقفهم دوريا ، وبما أحرزوه من تقدم أو ما أصاب عملهم من انتكاس ، وذلك فى حدود العلانية البناءة • وفى ذلك تحقيق لهدفين :

الأول : حفز وتشجيع •
الثانى : توضيح وتبرير •

**الترقية فى القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ :**

تنص الفقرة الأولى من المادة ١٣ من الدستور الدائم على أن « يكون العاملون المتازون محل تقدير الدولة والمجتمع » • وهذا يقتضى أول ما يقتضى اتاحة الفرصة للعاملين المتازين فى الترقى الى الدرجات الأعلى فى السلم الادارى دون انتظار لحلول الدور عليهم فى الترقية بالأقدمية •

واعمالا لهذا المبدأ الدستورى وضع المشرع أغلب قواعد الترقية المستحدثة في القانون الجديد علي النحو التالي •

استبقى المشرع فى المادة ٣٧ من القانون الجديد قاعدة الترقية بالاختيار بالنسبة للوظائف العليا ، تحقيقا لأعلى درجة من الكفاية على مستوى الوظائف « القيادية » ٠ مع استحداث حكم جديد بالنسبة الى الترقية الى الوظائف الأخرى والتى كانت تتم بالأقدمية المطلقة ٠ فقام بتخصيص نسبة معينة للترقية بالاختيار فى كل درجة من درجات وظائف الدولة ، تبدأ من الدرجة الخامسة (١٠٪) ، الى الدرجة الرابعة (٢٠٪) ، والدرجة الثالثة (٢٥٪) ، والدرجة الثانية (٥٠٪) ، والدرجة الأولى (١٠٠٪) ، ودرجات الوظائف العليا بنسبة (١٠٠٪) ٠ متخذة هذه النسبة شكلا تصاعديا بحيث تضيق هذه النسبة فى الدرجات الدنيا ، ثم تتسع تدريجيا مع ارتقاء مدارج السلم الادارى حتى تصل الى ١٠٠٪ فى الترقية لدرجات الوظائف العليا ، أى أن هذه النسبة تتناسب تناسبا طرديا مع زيادة أعباء واهمية الوظيفة، وأوضح المشرع هذه النسب فى جدول مرتبات العاملين بالحكومة (شكل ١٠)، وهو ما نادينا به فى هذا المؤلف فى طبعات سابقة (١) ٠

واشترط المشرع فى الترقية بالاختيار أن يكون العامل حاصلا على مرتبة ممتاز فى تقرير الكفاية عن السنتين الأخيرتين ، ويفضل من حصل على مرتبة ممتاز فى السنة السابقة عليهما مباشرة ، وذلك مع التقيد بالأقدمية فى ذات مرتبة الكفاية ( المادة ٣/٣٧ ) ٠

وكان من الأوفق الاعتداد فى تقرير كفاية العامل عند الترقية بالاختيار بالمتوسط العام لتقدير كفايته خلال سنى شغله للفئة المرقى منها ٠

واذا كان التقرير السنوى الموضوع عن العامل والذى يعده الرئيس المباشر ثم يعرض على رئيس الادارة المختصة فلجنة شئون العاملين ، يعتبر بصفة عامة ـ أساسا مقبولا لتقدير كفاية العامل ، الا انه بالنظر الى اختلاف طبيعة نشاط وحدات الجهاز الادارى بالدولة مما يقتضى شروطا خاصة لشغل بعض أنواع الوظائف ، فقد أوردت المادة ٣٧ من القانون الجديد حكما يجيز للسلطة المختصة ـ الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس ادارة الهيئة ـ بناء

---

(١) د ٠ عبد الكريم درويش د ٠ ليلى تكلا : أصول الادارة العامة : مكتبة الانجلو المصرية ، طبعة ١٩٧٦ ، ص ٦٦٩ ٠

على اقتراح لجنة شئون العاملين ، اضافة ضوابط ومعايير للترقية بالاختيار، بحسب ظروف وطبيعة نشاط كل وحده ٠

ومما يجدر التنبيه اليه فى هذا الصدد أن سلطة وضع ضوابط ومعايير للترقية بالاختيار بالاضافة الى تقدير كفاية العامل فى التقريرين الآخرين ، سلطة مقيدة بظروف وطبيعة نشاط كل وحدة ٠ الأمر الذى لابد أن تتسم معه بطابع العموم والتجريد ، بحيث تصدر فى شـــكل قواعد تنظيمية لايجوز الخروج عليها بقرارات فردية ، والا خرج تصرف الادارة فى هذا الشأن عن دائرة الشرعية ٠

وقد أجاز المشرع فى القانون الجديد لمجلس الوزراء بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية اعتبار العاملين من مجموعة وظيفية فى وحدتين أو أكثر من الوحدات التى يسرى عليها أحكام هذا القانون وحدة واحدة فى مجال الترقى ( مادة ٣٩ ) ، مما يتيح الفرصة لمجلس الوزراء لاجراء تنسيق عام أقرب الى العدالة فى فرص الترقية بين العاملين بمختلف الجهـــات الادارية ٠

ولم ينص القانون الجديد على استثناء المرقى بالاختيـــار من شرط قضاء سنة فى الجهة المنقول اليها لامكان الترقية فيها ــ كما فعل القانون الملغى ــ وذلك للتسوية فى الحكم بين حالات الترقية بالأقدمية وحالات الترقية بالاختيار فى هذا الشأن ٠

وقد اشترط المشرع شرطا للترقية فى جميع الحالات ، هو أن يجتاز العامل بنجاح التدريب الذى تتجه له الوحدة ( مادة ٣٧/٤ ) ، ذلك أن النجاح فى هذا التدريب قرينة لاعتبار العامل كفؤا لأداء العمل على الوجه المرضى ٠ مما يعتبر معه النص عليه كشرط للترقية ، أمر جوهرى تداركه القانون الجديد ٠

ولا شك أن هذا النص الأخير ، الذى ربط الترقية بالنجاح فى التدريب، يعبر عن وجهة نظر تقدمية ، ويقدم فكرة تنظيمية جديدة ، ويضع معيـــارا عادلا وموضوعيا كأساس للترقية ، ويقدم للتدريب حافزا هاما يجعل العاملين يأخذونه مأخذ الجدية والاهتمام ٠

# الفصل الرابع

# العلاقات الانسانية

تبدو أهمية العلاقات الانسانية كجانب هام فى ادارة الأفراد من حيث توفيتها للمطالب الأساسية للفرد فى الحياة · تلك المطالب التى تعبر عن حاجات سيكولوجية اذا ما أشبعت أصبح المرء أكثر شعورا بالرضا وأكثر تعاونا واقبالا على العمل وأقل ضجرا وتوترا · وفى مقدمة حاجات الفرد السيكولوجية من عمله الاحساس بالأمن والاستقرار ، والشعور بالانتماء الى المنظمة ، والتيقن من الهدف والاسهام فى تحقيقه ، والاعتراف بالجهود والاشادة بالفضل ، والتقدم الوظيفى واكتساب التجارب والخبرات الجديدة ·

وتوفية هذه الحاجات الأساسية للفرد فيه ضمان أكيد لبقاء الروح المعنوية لدى العاملين فى حالة نمو وازدهار · ونعنى بالروح المعنوية تلك الحالة النفسية والذهنية التى تعبر عن نفسها بالولاء للمنظمة والاخلاص فى العمل ، والحماسة والتعاون والزهو بما نعمل ، وتكريس الحياة لعملنا ، والرغبة المستمرة فى التجديد والخلق والابتكار · وفى حدود هذه المفاهيم

ينظر الى الروح المعنوية العـالية على أنها ضرورية ، وينبغى على القائد أن يسعى دائبا لتوفيرها والمحافظة عليهـا لكى تتحقق كفاية الادارة وزيادة الانتاج • وهى بوصفها هذا تأتى فى مقدمة مسئولياته ، ذلك لأن الادارة بما فيها من تخطيط وتنظيم واشراف وتوجيه ورقابة لاتعمل فى فراغ وانما تعمل بالدعامة البشرية، ولن تجدى الخطط أو التنظيمات مهما كانت دقتها وبراعتها الا اذا وجد العنصر البشرى البنـاء الراغب فى العمل والقادر عليـه والدافع له •

ويعزز من هذا التطور عندنا الايمان بأهمية القيادة الجمـاعية ، أو القيادة الديمقراطيـة بمعنى أدق • فقد أصبح واضحا أن فرض السلطة المعتمد على التدرج الوظيفى والطرق النظامية والقـانونية ، وأن الادارة بابتزاز الطاعة والتلويح بالعصا فى صورة تنقلات الى مناطق نائية ، أو النقل الى أعمال أقل مستوى ، أو تجميد اختصاصات ، أو ذكر ملاحظات غير منصفة بتقارير الكفاية ، أو غيرها من الأساليب ، لم تعد وحـدها بقادرة على أن تستحث همة العاملين ورضاهم عن العمل بحيث يمكن أن نحصل على المزايا الكاملة لقدراتهم وطاقاتهم الانتاجية •

ولذلك فالادارات ـ سواء بالحكومة أو بغيرها ـ التى يستمتع العاملون فيها بقدر مناسب من التقدير والتفاهم والتجاوب ، والتى تفسح صدورها لهم فتحظى مشكلاتهم بالعناية والدراسة ، والتى تعمل على أساس تنميـة الشعور بالكرامة فى نفوس أفرادها مع تقـدير مثل هذه القيم فيهم ، هى الادارات التى تطمع فى أن يتحلى العاملون بها بمثل هذا الخلق تجاه الجمهور الذى يتعاملون معه ويقضون حاجاته ، وفى زيادة الانتاج وامتيازه ، مع أقل قدر من المظاهر المرضية التى قد تصيب المنظمات •

ان فاقد الشىء لايعطيه • واذا كانت الادارة فى مشكلات بينها وبين نفسها ،لاتريح العاملين فيها ،ولا تلتفت الى مطالبهم الشخصية والاجتماعية، ولا ترعى ظروفهم العائلية ، ولا تتيح لهم حق المشاركة فى اتخاذ القرارات وحل المشكلات وحق تفهم أهداف الأوامر والتعليمات ومقاصـدها ، وحق الاطمئنان الى ضمانات ـ لا مالية فحسب ـ وانما انسانية ومعنوية تتيح الشعور بالرضا والاطمئنان والاحساس بالأهمية ، فانه ليس فى وسع ادارة

هذا حالها أن تجد فى نفوس العاملين بها من حسن الاستعداد ودماثة الخلق وسعة الصدر ما يمكن أن يعكسوه على عملهم أو علىالجمهور الذى يتعاملون معه · وبالتالى ليس لها أن تتوقع رضاء الجمهور عما تعمل مهما أنفقت فى بذخ ، ودعت فى اصرار ، وأعلنت فى اسراف ومهمـــا تقلدت مختلف الشعارات ·

وهكذا نجد أن قيام علاقات عامة طيبة بين المنظمـــة وجمـاهيرها الخارجية ، مرتبط أشد الارتباط بمدى توافر علاقات انسانية طيبة بالمنظمة · ذلك أن تكوين رأى عام فعال وكسب محبته وتأييده انما هو وظيفـــة جميع العاملين بالمنظمة ، فى مختلف الميادين ، وعند جميع المستويات ، وفى كل الأوقات وهؤلاء جميعا يجب أن توفر لهم أولا الفرص والعوامل التى تمكنهم من أن يكونوا رسل علاقات عامة مثمرة ·

## العلاقات الانسانية فى التطبيق

لعل فى مقدمة الأسباب التى أدت الى عدم فهم العلاقات الانسانية فى اطارها الصحيح ، والى الفشل فى تطبيقها تطبيقا سليما ، فكرة الكثيرين من المديرين عن العلاقات الانسانية ، واعتقادهم بأنها أسلوب فى الادارة يمكن ممارسته لمجرد الخبرة والنوايا الطيبة · وهذا تصور بعيد عن الصحة، وربما كان أحد الأسباب الهامة التى حالت بين الكثيرين من المديرين وبين تطبيق العلاقات الانسانية بمفهومها السليم ·

ان العلاقات الانسانية أعمق من أن تكون مجرد خبرة أو احساسا عاما نحو الآخرين · فالعلاقات الانسانية الآن علم أخذ مكانه منذ بضعة حقب ، وله مداخله ومدارسه ومفكريه · ورجل الادارة المدرك لحقائق الأمور ، يعلم جيدا أنه الى جانب خبراته ودرايته عليه أن يمنح نفسه الفرصة لدراسة العلاقات الانسانية كعلم له أسسه ومبادؤه ، حتى تصبح أداة مؤثرة فى تحقيق أهداف العاملين والعمل معا ·

والعلاقات الانسانية فى اطار هذا المفهوم تهدف الى اشباع الحاجات النفسية الأساسية للعاملين · وهى حاجات يشترك فيها كل فرد عامل أيا كان موقعه فى التنظيم وأيا كان مستواه ·

وفى مقدمة الحاجات الأساسية للفرد من عمله الحاجة الى الشعور بالأمن والاطمئنان ، والاحساس بالانتماء ، والتيقن من الهدف ، والاعتراف بوجوده والاشادة بفضله ، والتقدم الوظيفى واكتساب الخبرات والتجارب. وسنناقش هنا كيف يمكن أيضاح هذه المفاهيم فى الحياة العملية .

## أولا : الأمن والاستقرار :

فى الواقع أن كلا من هذه الاحتياجات التى قدمناها يعنى بالنسبة للفرد وبالنسبة لمنظمته وقيادة هذه المنظمة عدة حقائق هامة . فعنصر الأمن والاطمئنان بالنسبة للموظف ليس معناه أن يكون الموظف آمنا فقط ضد التعسف وضد الفصل وضد مشكلات الشيخوخة والتقاعد وما اليها . فهذه بدهيات يفترض فى أى نظام صالح للتوظف أن يكفلها . ونحن حينما نتحدث عن عنصر الأمن والاطمئنان كأحد عناصر الاعتبارات الانسانية فى الادارة لانقصد هذا المعنى الضيق المحدد .

وانما نعنى بالأمن الوظيفى كل مايتصل بمشاعر ونفسية الفرد ليس فقط وهو بالوظيفة ، وانما منذ اللحظة التى يسعى فيها للتوظف ويقرأ اعلان الوظيفة الشاغرة التى تناسبه . فلا يخفى أن بداية مخاوف الفرد وقلقه تبدأ حينما يعلم عن الوظيفة وعن شروطها واجراءات التوظف . فيتسائل بينه وبين نفسه ... هل الاعلان حقيقى أم أنه استكمال للاجراءات الشكلية ؟ وهل الوظيفة متاحة فعلا أم أنها محجوزة لشخص معين ؟ وهل الامتحان التحريرى فيه تكافؤ فرص ؟. وهل المقابلة الشخصية عادلة أم تتدخل فيها اعتبارات الوساطة والمجاملة ؟... الخ .

ولا تقف مخاوف طالب الوظيفة عند هذا الحد ، فهى تستمر معه . وقد تحركها الطريقة التى يلقاه بها الموظف المسئول عن استلام نماذج طلب الاستخدام . فقد تعنى نظارته الى طالب الوظيفة أو تصرفاته ما يفيد أن الأخير ساذج ويضيع وقته لأن شخصا معينا ينتظر الوظيفة الشاغرة وهى بدورها تنتظره .

واليوم الأول فى حياة الموظف الجديد يوم حاسم . فلا يخفى أن كل مقدم على عمل ومهام جديدة تملؤه المخاوف والقلق . وتكون المخاوف عادة

أكثر حدة بالنسبة للموظف الجديد الذى لم يألف الحياة الوظيفية بعد بما فيها من واجبات ومسئوليات والتزامات وظيفية وسلوكية · والطريقة التى يقابل بها الموظف الجديد فى يومه الأول ، وكيفية استقباله وتقديمه الى عمله تعد حادثا هاما فى حياته وتترك آثارها واضحة فى نفسه · وعلى قدر وعى الرؤساء بهذا الموقف وحسن استقبالهم للموظفين الجدد أو فشلهم فى ذلك، تتكون أولى اتجاهات هؤلاء الموظفين عن الخدمة العامة وعن رؤسائهم وزملائهم فى العمل · حيث تكون هذه الاتجاهات مرنة طيعة يسهل تشكيلها على وجه أو آخر ·

فحسن استقبال الموظف والترحيب به ، واشعاره بأن المنظمة تنتظر حضوره ، وتقدر أهمية الدور الذى سيؤديه مهما كان مستواه ، واشعاره بأهميته ، ورغبة الجماعة فى وجوده ومؤازرتها له ، وتقديم الموظف الى رئيسه المباشر وتعريفه به وبمرؤسيه عملية هامة بالنسبة لأمن الموظف ·

ووجود الرئيس مصدر اطمئنان كبير للموظف فهو يلتجىء اليه طالبا المشورة والرأى ، عارضا مشكلاته ومشكلات العمل ، ومنه يأخذ النصح والتوجيه والقيادة نحو تحقيق أهداف المنظمة · ولا يخفى أن من وسائل التنكيل بالموظف تركه فريسة لرئيسين مختلفين يصدر اليه أحدهما أمرا ، ويحضر الثانى ويسأله عما يعمله ، ولماذا لم ينفذ ما طلبه هو منه · وهكذا يبقى الموظف فريسة تعدد الرياسات وسوء التنظيم ، وفريسة للاضطراب والمخاوف ·

ووضع الموظف فى العمل الذى يناسبه ، ويتفق مع ميوله يجعله أكثر رضاء وانتاجا ، لأن الشخص يقبل على العمل الذى يحبه ويحاول اتقانه مما لو كان يعمل دون حب للعمل ولمجرد الحصول على الأجر · كما أن اختيار العاملين لنوع الأعمال التى يؤدونها مظهر هام من مظاهر الادارة الديمقراطية ، يحقق راحة العاملين النفسية وارتفاع روحهم المعنوية ·

ويهم الموظف فى أمنه واستقراره أن يعلم بالتحديد اختصاصاته وواجباته ومسئولياته وكيف تؤدى هذه الاختصاصات ، وأن يدرب على ذلك التدريب الكافى · ذلك أن من أهم أسباب القلق النفسى الذى يمكن أن يعانى منه الموظف جهله بالعمل المسند اليه أو البقاء بدون عمل · ويمكن التغلب

على مثل هذا القلق لو أن الموظف الجديد زود فى بداية التحـــاقه بالعمل بكتيب يوضح له كل ما هو مطلوب منــه ، والقــواعد التى تنظم عمله ، والاجراءات التى يتبعها . وحقوقه وواجباته والأعمـــال المحرمة عليه ، وما الى ذلك ٠

والموظف أيضا فى حاجة لأن يلم بالبناء التنظيمى الذى يعمل فى اطاره حتى يتمكن من تحديد موضعه فى هذا البناء وعلاقاته ، وحتى يستطيع أن يتصور المنظمة ككل بوحداتها ومكوناتها الداخلية ٠

هذه بعض الحقائق التى قصدنا بها توضيح مفهوم الأمن والاستقرار٠ وهناك حقائق أخرى كثيرة تتصل بأمن الموظفين واستقرارهم ، وتمتد الى كافة جوانب الرعاية الاجتماعية والصحية والثقافية والترفيهية والأجازات والراحات ٠٠٠ وما اليها ٠ وما تعرضنا له هنا لا يعدو أن يكون مجرد أمثلة اذ لا يتسع المجال للاحاطة الشاملة ٠

### ثانيا : الشعور بالانتماء :

مشاعر الانتماء للمنظمة عامل هام لتحقيق توازنها ٠ وجانب هام من مشاعر الانتماء التى يحسها العاملون يرتبط بمدى توافق أهدافهم مع أهداف المنظمة ، ومدى رعايتها لهم واستجابتها لحاجاتهم الاجتماعية والنفسية ٠ وتنمية مشاعر الانتماء الى المنظمة لدى العاملين ليس أمرا سهلا ٠ فالذين درسوا المنظمات الكبيرة والذين لديهم خبرة بها ، يعلمون تأكيدا أنها لاتتكون فقط من الأشخاص العاملين بها وانما تتكون أيضا من شىء غير مرئى ، هو التفاعل الحادث بين هؤلاء الأشخاص بعضهم البعض ،ومدى الوئام والارتباط والتفاهم الذى يتوافر بين العاملين ٠

ذلك أن كل فرد فى عمل يعطى عمله قدرا من جهده وولائه ووقته ٠ وهذا القدر يتوقف على مدى العلاقات التى تنمى بين العــاملين ، ومدى الحوافز والمكافآت التى تقدمها المنظمة فى مقابل ذلك ٠ وهذا الاعتبار يجعل المهمة الأساسية للمنظمة السعى الدائم لتزكية مشاعر الانتماء اليهــا بين العاملين بها ٠

والاتجاهات الحديثة فى النظر الى الادارة تؤكد أن أحد العوامل الهامة المؤثرة فى سلوك الفرد فى العمل هو علاقته بزملائه ٠ فاذا كانت هذه العلاقة طيبة يسودها التفاهم والمودة ، وكان المناخ الاجتماعى للمجموعة العاملة من حوله يشعره بالاطمئنان والثقة ، فانه يكون عادة أقدر على التكيف بما يحقق انتاجا أوفر ٠ كما أثبتت البحوث والتجارب العلمية أن العاملين الذين تتوثق بينهم الصلات يميلون الى تكوين تنظيم غير رسمى ، ويكون لهذا التنظيم دور ايجابى فى التقليل من فرص الاختلاف وتجنب الاحتكاك وزيادة التعاون ، وهو بذلك يساعد على تحقيق الهدف ٠ ويصبح لمثل هذا التنظيم غير الرسمى عرف سار وقواعد خاصة به ، وانه وان كان معظمها غير مكتوب الا أنهـــا تنبع عادة من أفراد الجماعة ٠

**ثالثا : التيقن من الهدف :**

كل عامل يبغى أن يكون عمله دواما هادفا ومثمرا ٠ وعلى قدر تيقننا من الهدف يكون جدنا وحماستنا فى سبيل تحقيقه ٠ والعمل غير الهادف ، أو عدم الاحساس بالهدف يولد الشعور بالسأم وعدم الأهمية ، وفيه ضياع لليقين وتفتيت للعزيمة وقتل للروح المعنوية ٠ وعلى قدر الايمان بالهـــدف يكون ايماننا بما نعمل وجدوى ما نعمل ٠ والايمان بأهداف العمل يجعلنا نتبناها كهدف شخصى ٠ واتفاق هدف المنظمة مع أهدافنا الشخصية يزكى مشاعر الولاء والانتماء لدى العاملين ، فيكرسون جهودهم وحياتهم من أجل عملهم ، وهو أعظم ما يمكن أن تحققه المنظمة ٠

وهذا يستدعى أن يكون الهدف واضحا ومحددا ومعلوما للجميع ٠ ويساعد فى هذا التوضيح والتحديد اشتراك العاملين فى اختيار الأهداف وفى تحديدها واسهامهم فى وضع الخطط والسياســـات والبرامج التى من طريقها تتحقق الأهداف ٠ ان فرض الأهداف وفرض الخطط والبرامج أمر تقاومه طبيعة البشر ٠وقد نصل من طريق الفرض والالزام الى تحقيق النتائج، ولكننا مع ذلك لن ننجح فى أن ندير كما يجب أن تكون الادارة الحســـنة ٠ بمعنى أن تحقيق الأهداف سيكون على حساب العنصر البشرى وحريتـــه وسعادته وكرامته ، تماما مثلما حدث فى حفر قناة السويس ٠ من هنا كان قبول العاملين لأهداف العمل عنصرا هاما فى احساسهم بالرضا واقبـالهم على الانتاج ٠

ومن الأمثلة المفيدة فى هذا الصدد قصة ذلك المالك الذى استأجر عاملا وطلب منه أن يحفر الأرض فى مكان معين بحديقته . وبعد ساعة عمل طلب منه أن ينتقل الى موقع آخر ويحفر ، ثم كرر الطلب مرة ومرة ٠ فرمى العامل الفأس وامتنع عن العمل ٠ فسأله المالك : لماذا امتنعت ؟ فأجاب بأنه لايعرف سببا للحفر ، ولا يرى هدفا لعمله ٠ فقال له المالك : وماذا يهمك ، أنا أدفع لك أجر ما تحفر ٠ فرفض العامل الاستمرار فى العمل ٠ فأغراه المالك بمضاعفة الأجر . لكن العامل أصر على رفضه ٠ وهنا أفهمه المالك أنه يبحث عن ماسورة مياه تحت الأرض لاصلاحها ٠ فأمسك العامل بالفأس وقال : « الآن أعرف الهدف من عملى » ، واستأنف الحفر ٠

ان هذا المثل البسيط ، العميق بمعناه ، يجعلنا أقدر على فهم سر حماسة من يعملون فى اطار خطة معينة ، وسر اقبالهم على عملهم واحساسهم بالرضا ، بما لا يتوافر لزملائهم الذى يمضون السنوات الطوال فى أداء أعمال رتيبة لا يبدو لها بداية أو نهاية ٠ ان من يعمل فى تنفيذ خطة معينة ـ سنوية أو خمسية ـ يحس يوما بعد يوم وشهرا بعد شهر باقترابه المستمر من الهدف ٠ وهذا الاحساس يمنحه لذة الشعور بالانجاز ، ومتعة التيقن من ثمرة عمله وانتاجه ٠ ولا يخامرنا أدنى شك فى أن ادراك العاملين بالسد العالى لهدفهم وتيقنهم منه وشعورهم بالاقتراب من تحقيقه يوما بعد يوم ، كان فى مقدمة القوى الديناميكية الدافعة التى حفزتهم على مضاعفة الجهود وتكريسها من أجل انهاء المرحلة الأولى قبل موعدها المحدد (١) ٠

## رابعا : الاعتراف بالموجود والاشادة بالفضل :

تهتم العلاقات الانسانية بالحوافز التى تتعلق بالذات ، مثل الاعتراف بأهمية دور الآخرين ، والشكر والتقدير ٠ فالاعتراف بوجود الآخرين هو اعتراف بجدواهم وبأهميتهم ٠ وكل فرد يرى عمله هاما مهما كان بسيطا ٠ والواقع أن العملية الادارية تمثل سلسلة مترابطة تقاس قوتها

---

(١) يلاحظ فى هذا الصدد أن الادارة فى السد العالى قد عمدت الى تجسيد موعد الوصول الى الهدف أمام أعين العاملين . عن طريق النتيجة الضخمة التى وضعتها فى موقع السد تحدد الايام الباقية لانهاء المرحلة الاولى فى عملية عد تنازلى توضحها يوما بيوم ٠

بأضعف حلقاتها . واخفاق الموظف الصغير قد يسبب مشكلات معقدة وصداعا كبيرا لادارته ، وقد يؤدى اخفاقه الى توقف العملية الادارية كلها أو توقف خط الإنتاج ؛ ولسنا فى حاجة لأن ندلل على ذلك بأمثلة عملية ومعقدة . فرجل المرور العامل فى موقع هام يمكن أن يترتب على سوء تصرفه فوضى لاحدود لها تزعج عددا هائلا من المواطنين وتؤرق ادارة المرور ، وربما يترتب عليها تعطل الحياة وتجمد الحركة فى المدينة أو فى جزء منها بضع ساعات .

والاعتراف بوجود الآخرين وبأهميتهم يمكن أن يتحقق باتاحة فرص المشاركة فى ابداء الرأى ومناقشة الأمور واتخاذ القرارات . فالقرارات الصادرة عن الجماعة هى اعتراف بأهمية أفراد هذه الجماعة ، واتاحة الفرصة أمام كل منهم لكى يسهم فى أمور منتظمة ويعلم مايجرى من حوله ويحس بأهميته . وكل عامل يرى عمله هاما ، وهو كذلك فى الواقع . لأن العامل مهما ضؤل شأنه أشبه بالمسمار الصغير الذى بدونه يختل عمل الآلة الكبيرة . وعندما يكون الانتاج جماعيا تصبح المشاركة فى تحديد الأهداف ووضع الخطط وتقسيم العمل عاملا حيويا فى زيادته .

وكثير من الادارات المتطورة تحرص على وضع لوحة فى مدخلها تحمل أسماء جميع العاملين بها ووظائفهم بصرف النظر عن درجاتهم ومستوياتهم الوظيفية . ومثل هذه اللوحة تؤدى غرضا هاما . فبجانب ميزاتها الاخبارية فهى تشبع حاجة العاملين الى الاعتراف بوجودهم . وحينما ينظر اليها الساعى أو الفراش أو العامل بالمستويات الدنيا ويرى اسمه بين هؤلاء الذين تقوم المنظمة على أكتافهم وبهم جميعا تتحقق أهدافها ، تملؤه مختلف مشاعر الرضا والزهو والفخار .

كذلك تفيد اللوحات التى تحمل اسم الموظف على مكتبه . فمن طريقها يمكن التعامل مع الموظف بطريقة شخصية ، وتقترن الخدمة التى نحصل عليها منه باسمه . وفرق بين أن نقول ان الذى قدم الينا الخدمة فى الشباك رقم « ٥ » بالبنك أو بالشهر العقارى ، وبين أن تقترن الخدمة باسم من قدمها، فنقول السيد فلان بالبنك أو بالشهر العقارى .

والانسان فى حاجة ملحة الى الاشادة بفضله ومجهوده وانتاجه . غير

أن هذه الحقيقة تغيب عن أذهان كثير من الرؤساء والمديرين ، فقلما يعطى الفضل لصاحبه • وفى كثير من الأعمال والمناسبات نجد العاملين الحقيقيين قد غمرهم النسيان ، بينما يستأثر كبار المسئولين بفضل ماعمل الآخرون •

وفى الحياة العملية يلاحظ أن القادة والمديرين لايعملون العمل التنفيذى بايديهم ، ولكنهم يخططون ويوجهون ويشرفون ، ومن دونهم من الموظفون هم خلايا العمل المنتجة الدائبة الحركة • ومن ثم كان الاعتراف بفضل هؤلاء العاملين المنتجين ضرورة انسانية وضرورة اجتماعية وعمليـــة لكى يتحقق للمنظمة استمرار النجاح •

والاشادة بالفضل تمثل قوى دافعة عارمة نحو التقدم • وهى احدى القوى الجبارة التى وقفت خلف الروح المعنوية العالية التى تمثلت فى عمل المرشدين عقب تاميم قناة السويس ، وفى اقبال بناة السد العالى على عملهم• فقد كان للدعاية التى نهضت بها وسائل الاعلام المختلفـــة أثرها فى ابراز فضل العاملين بهذين المشروعين الكبيرين ، وفى الاشادة بهم وربط جهودهم بالأماني والأهداف القومية الكبرى ، وكان هذا فى حد ذاته بالنسبة لهؤلاء العاملين لايقل أهمية عن الأجر وعن أى كسب مادى آخر ، وكان قوة دافعة هائلة عبأت جهودهم وشحذت هممهم •

والاشادة بالفضل تتطلب منا تزكية الآراء التقدمية واطراء الاقتراحات المفيدة وتشجيع اتجاهات الخلق والابتكار، ومكافاة الأعمال الجيدة والخدمات الممتازة • وهى تؤدى الى بعث الحيوية والتنافس الصحى فى نواحى العمل، وتشعر العاملين باهتمام الادارة ويقظتها • وهنا نود أن ننوه بانه يلزم أن تكون الاشادة بالفضل بصورة علنية ـ كلما أمكن ذلك ـ حتى تحقق الغرض المرجو منها • بينما يتعين أن يكون اللوم أو المؤاخذة على انفراد ، لكيلا نسيىء الى مشاعر الآخرين بصورة علنية •

وتفرض أصول الادارة السليمة ألا يمارس هذا الأســلوب ـ الاشادة بالفضل والتقدير ـ بأسلوب صورى، أو بمناسبة وبغير مناسبة ، حتى لا يفقد أثره وقيمته • فما لم يكن التقدير مرتبطا باداء ممتاز ملموس أو له ما يبرره فانه يصبح ضئيل الأثر •

خامسا : الاحساس بالنمو واكتساب الخبرات :

مطلب هام لنا من عملنا ، أن تتاح لنا فرص التقدم الوظيفى والنمو واكتساب الخبرات والمرور بالتجارب الجديدة ، ان طموح الانسان وتطلعاته تجعله فى سعى دائب للنمو ٠ فاذا كانت فرص التقدم فى عمله محدودة أو مغلقة فى وجهه أحس بالاحباط وامتلأ بالسخط والحنق ٠ أما اذا كانت نظم العمل تهيىء أمامه فرص التقدم والترقى الى المناصب الأعلى ، فانها بذلك تمنح الموظف الأمل والطاقة ، وترضى طموحه ورغبته فى الارتقاء ، وتوفر له الظروف المناسبة لتحقيق الانتماء القوى للمنظمة ٠

والادارة الرشيدة هى التى تتطلع دائما الى المستقبل ، وترى ما يمكن أن يكون عليه مصير العاملين بها ، وعمل تقدير سليم للموقف ٠ وهذا يعنى الربط الدائم بين المنظمة وبين حقائق الحياة العامة المحيطة بها ومستقبل العاملين فيها ، ووضع خطط القوى العاملة على أسس رشيدة ، تحقق الاستفادة الكاملة بالطاقات المتاحة فى كل مرحلة من مراحل نموها ٠

ولا يخفى أن التدريب عنصر هام فى التقدم الوظيفى وفى أمن الموظف٠ فكلما زادت مهارات الموظف ومعلوماته وخبراته ، زاد احساسه بالتفوق ٠ وزادت ثقته فى نفسه وفى عمله ، والثقة مبعث للاحساس بالأمن الوظيفى ٠ واكتساب المعلومات والخبرات الجديدة مصدر سعادة أيضا له ، ومصدر للاحساس بالحيوية والارتباط بابعاد التقدم والتطور ٠

وكلما مر الموظف بتجارب فى العمل وخارج العمل تعلم منها شيئا جديدا ، وكانت هذه التجارب تثير فى العاملين مشاعر الحماسة والتحدى ويجدون فيها لحظات سعادة وانتصار ٠ وليس من شك فى أن اكتساب الخبرات والمرور بالتجارب الجديدة لا يتأتى الا اذا أتحنا الفرصة أمام الموظف لممارسة الاختصاصات والسلطات المخولة له ، وسمحنا له بممارسة التجربة والخطأ ٠

# الاتجاهات السلوكية التحليلية

... العلاقات الانسانية ـ كما قدمنا ـ تركز على الفرد وعلى اشباع حاجاته النفسية والاجتماعية ، بينما الاتجاه العلمى التنظيمى الذى نادى به تايلور يهتم بالتنظيم الرسمى وبالاجراءات والنظم المتبعة فى المنظمة • وواضح أن هذا الاتجاه يركز على أهداف المنظمة والطرق العلمية والرسمية التى تمكن من التحكم فى الامكانيات المتاحة ـ مادية وبشرية ـ والسيطرة عليها من أجل زيادة الانتاج • وتمشيا مع هذا الاتجاه يصبح الفرد ملزما بأن يفعل ما يؤمر به بالطريقة التى تحدد له ، وهكذا تأتى النتائج وفق ما أمكن التنبؤ به سلفا •

وهذا التركيز على أهمية المنطق وضرورة الترشيد الكامل لعمليات الانتاج ، مع تجاهل الدور الذى تلعبه القوى البشرية داخل المنظمة ظهر فى كل من القارة الأوربية والولايات المتحدة الأمريكية حوالى سنة ١٩١٠ • فحين كان تايلور مشغولا بالادارة العلمية كانت نظريات ماكس فبر "Max Weber" تأخذ مكانها فى ألمانيا ، وهو أول من وضع نظرية فى البيروقراطية ، قوامها الاهتمام بالهيكل التنظيمى الرسمى والقواعد المحددة دون الالتفات الى القوى البشرية التى تعمل داخل التنظيم • وقد كانت نقطة الضعف هذه ـ اهمال العنصر البشرى ـ مركزا لتجمع النقد الذى وجه الى نظريته •

وكان من الطبيعى أن يقوم رد فعل لهذا الاتجاه العلمى التنظيمى البحث ، وأن تظهر النظريات الانسانية التى سادت ثم انتعشت فى الفترة بين عامى ١٩٣٨ ـ ١٩٥٠ • وجوهرها ـ كما سبق أن أوضحنا ـ أنه من الممكن دفع الفرد للعمل وزيادة انتاجه ليس فقط من طريق دراسة المنظمة ودراسة الأعمال وخطواتها ، ولكن باشباع رغبات وتلبية حاجات معينة لدى الفرد نفسه ، سواء كانت هذه الرغبات والحاجات نفسية أم اجتماعية • وبهذا يمكن دفع الفرد للعمل من أجل تحقيق أهداف المنظمة •

وبينما الاتجاه العلمى التنظيمى يميل الى تقرير أن لا رغبات خاصة للفرد داخل المنظمة ، وأن الهدف الأساسى هو تحقيق هدف المنظمة ، وأن تحقيق هذا الهدف الأساسى فيه تحقيق لأهداف العاملين ، نجد الاتجاه

الانسانى يعكس الصورة ويقوم على افتراض عكسى ، وهو أن تحقيق أهداف الأفراد فيه تحقيق لأهداف المنظمة ٠

**وكما قامت النظريات الانسانية كرد فعل للمغالاة في الاتجاه العلمى ، فقد حدث رد فعل آخر للمبالغة فى تطبيق الاتجاه الانسانى فى الادارة ٠ لذلك ظهرت بعض النظريات التى تنتقد المغالاة فى الأسلوب الانسانى ، أو تحاول التوفيق بين الاتجاهين العلمي والانسانى ٠ وهى أساسا تعيد النظر فى الأسلوب الانسانى فتقلل من غلواء التمادى فى تطبيقه ، ذلك التمادى الذى جعل المنظمة اشبه بهيئة لعلاج الأفراد العاملين بها واشباع رغباتهم ٠**

وهذه النظريات الحديثة تفعل ذلك فى ضوء نتائج البحوث أو مراعاة للاعتبارات العملية ، فتبلور الاتجاه الانسانى وتجعله أكثر واقعية من الناحية العملية دون أن تقصر الادارة على الأسلوب العلمى المحض ٠

ويمكن أن توصف هذه المحاولات بأنها نظريات سلوكية تحليلية ٠ فهى تهتم بالتحليل السلوكى وتدرس سلوك البشر داخل المنظمة ، وهى تنظر للانسان كما تنظر الى المنظمة فلا يغيبان عن نظرها ٠ ولكنها لا تركز على الناحية الانسانية وحدها فتنادى بضرورة اشباع رغبات الأفراد العاملين بالمنظمة وترى فى هذا الوسيلة الأولى لنجاحها ، بل ترى أنه لابد الى جانب ذلك من اتباع النظام وممارسة السلطة ٠

وقد ساعد على البعد عن المغالاة فى الاهتمام بالاعتبارات الانسانية أن بعض الأبحاث العلمية أثبتت أنه ليس هناك ارتباط وثيق بين بعض الاعتبارات الانسانية واشباع الرغبات الفردية وبين زيادة انتاج المنظمة ونجاحها ٠ وقد كان وجود علاقة طردية بينهما افتراضا أساسيا يقوم عليه الأسلوب الانسانى ، حتى أن أحد دعاة الاتجاه الانسانى وهو رنسيس ليكرت " Rensis Likert " الذى قرر فى عام ١٩٣٧ ، أن هناك رابطة وثيقة بين الروح المعنوية العالية والانتاج . وأن العلاقة بينهما علاقة طردية واضحة ، عاد عام ١٩٥٥ على أثر أبحاث قام بها مع مجموعة من الباحثين ـ فكتب ينفى وجود هذه العلاقة ٠ حيث وجدوا روحا معنوية عالية يصاحبها انتاج

منخفض ، كما وجدوا روحا معنوية منخفضة يصاحبها انتاج مرتفع (١) ٠

هذه النتائج ، الى جانب الاعتبارات العلمية ، أثبتت أنه لايمكن اشباع رغبات الأفراد وتحقيق أهداف المنظمة آن واحد ، والوصول الى حالة تكفل النجاح والسعادة والراحة والتوفيق للأفراد وللمنظمات وللبشر أجمعين ٠

ومن هنا جاءت المحاولات الهادفة الى التوفيق بين الاهتمام بالمنظمة والاهتمام بالفرد هذه المحاولات لاترى الفرد مجردا ٠ ولا تنظر اليه فى فراغ ، وانما تركز على الفرد داخل المنظمة ٠

**بعض النظريات السلوكية التحليلية :**

وفى مقدمة المحاولات « التحليلية السلوكية العلمية الانسانية » تلك النظريات التى أسهم بها كل من ماكمورى ، وأرجيرس ، وماجريجور ٠

وسنعرض هنا هذه النظريات باختصار ، مؤكدين أن هناك محاولات أخرى قيمة حاولت التوفيق بين الاتجاهين ٠ ومع أنها لم تعط حلولا الا أنها قدمت تحليلا قيما وفتحت الآفاق أمام تجارب ودراسات أخرى يمكن بواسطتها التوصل لنظريات مفيدة (٢) ٠

ومن أوائل هذه النظريات محاولة ماكمورى ، وهو خبير فى علم النفس عمل سنوات طويلة مستشارا لعدد من المنظمات الصناعية ٠ ويرى ماكمورى أن العملية الادارية تتطلب وجود رئيس مستبد صالح ٠

وهو يبنى نظريته هذه على اعتبارات عملية وعلى أساس خبرته فى الدراسات النفسية ٠ فهو يعتقد أن الاستشارة وتبادل الرأى مع المستويات الدنيا فى المنظمة — وهى أحد دعائم الاتجاه الانسانى افتراض خيالى غير واقعى لسببين :

---

(١) انظر :

Rensis Likert : "Developing Patterns in Management, Strenthening Management for the New Technology " .( New York : American Management Association, 1955), p. 13.

السبب الأول : أن القـــادة عادة من طبيعة لا يتقبلون معها كثـــرة الاستشارات وتبادل الرأى ، وان ١٠٪ فقط منهم ســـوف يستمع الى آراء المستويات الدنيا فى العمل (١) ٠

والسبب الثانى : هو أن العاملين أنفسهم فى المستويات الدنيا يمثلون ما يطلق عليه ماكمورى « الشخصية البيروقراطية » وفى نظره أن الشخصية البيروقراطية غير راغبة فى تحمل المسئولية ولا تفضل المبادأة ولا تميل الى ممارسة حرية التصرف أو اتخاذ القرارات ٠ ولكنها على العكس تفضـــل العمل داخل تنظيم محدد والسير وفق روتين موضح سلفا تتبعه ولا تحيد عنه ، لأن هذا أسهل لها ويتطلب جهدا أقل ٠ ويضيف ماكمورى أن الفرد العادى يحترم القائد الحازم والمستبد الصالح الذى يحرك المنظمة كلها بمهارة نحو أهدافها وهو يرضى سلطة هذا القائد ويطيع أوامره ٠

والواقع أن ماكمورى وان كان يهاجم الأسلوب الانسانى لأنه غير عملى، الا أنه يلوح لنا أن هذا « المستبد الصالح » الحازم الأمين الذكى الطيب الذى يحاول ماكمورى أن يدير بواسطته العلمية الادارية بنجاح لا يعتبر العثـور عليه أسهل عمليا من تطبيق الاتجاه الانســـانى ٠ خصوصا وأن ماكمورى لايعطنا أى فكرة عن كيفية اختيار هذا القائد المثالى أو كيف يكون اعداده وتدريبه ٠

وواضح أن ماكمورى يبنى نظريته هذه على أسلوب تحليلى لسلوك الأفراد ، وعلى ما يراه هو كبناء نفسانى لشخصياتهم ورغباتهم الأساسية ٠ وبالتدقيق فى نظريته نرى أن حل المشكلة من طريق افتراض أن صفات الأفراد ورغباتهم التى منها الخضوع والطاعة ٠٠ الخ ، تتمشى فى وقت واحد مع احتياجات التنظيم والسلطة ٠ أى أن الفرد يحتاج أن يؤتمر ويفضل أن يسير، وهو لا يريد أن يعطى حرية الاختيار والتصرف ، بل ان من احتياجاته أن يتحرك فى اطار محكم من التنظيم والسلطة ٠ وهذا يلائم احتياجات المنظمة لتسير نحو تحقيق أهدافها ٠

---

(١) أنظـر :
Warren Bennis : "Previsionist theory of leadership" Harvard Business Review. Jan.-Feb., 1951).

ونظرية ماكمورى تبدو نظرية جامدة وحتمية .

فهى جامدة لأنها تفترض أن هذا هو الانسان وهذه رغباته ولا سبيل لتغييرها . وهذا فى الواقع نقيض آخر للنظريات الانسانية التى تصـــور الانسان لا كما هو ولكن كالانسان المثالى كما يجب أن يكون ، وكما ترتفع به المنظمة من طريق اشباع حاجاته .

وهى حتمية لأنها تقرر أن القادة بهم صفات معينة تكاد تكون لصيقة بهم ، فهم أو أغلبهم لا يستمعون لمشورة العاملين تحت امرتهم ، ولا يستسيغون تبادل الرأى ولعلهم لهـــذا قادة . وتقـــرر أن المرؤسين أو من يعبر عنهم « بالشخصية البيروقراطية » على صفات أخرى ، فهم يميلون للخضـــوع والطاعة ولا يجيدون الابتكار أو التفكير ، ولعلهم لهذا تابعون . أى أن هناك صفات أساسية فى الأفراد يظهر بعضها فى القادة ، وربما هى التى دفعتهم للقيادة ، ويظهر بعضها فى بقية العـــاملين ولعلها هى التى أبقتهم تابعين حيث هم .

وهذه النظرة علاوة على أنها جامدة وحتمية ، فانها تخالف النظريات الحديثة التى ترى أن فى القادة صفات موهوبة وأخرى مكتسبة (١) .

وقد اهتم أرجيرس بدراسة الفرد وسلوكه داخل المنظمة ولعله أول من واجه صراحة مشكلة التعارض بين رغبات وحاجات المنظمة ورغبات وحاجات الأفراد وما قد ينشأ عن ذلك من صراع . فقد اعترف أرجيرس صراحة بوجود هذا التعارض ، وقرر أنه يتعذر أساسا التوفيق بينهما .

ويقرر أرجيرس أن الفرد فى نموه وتكامله يتحرك من الســـلبية الى الايجابية ومن التواكل الى الاستقلال ومن الجمود الى المرونة ومن الخضوع الى التصرف .

أما المنظمة فهى تحتم سيادة بعض النظم والقواعد التى تحول بين الفرد وبين النمو واكتساب الشخصية المتكاملة التى يتطلع اليها ، مثل الاتجاه

---

(١) انظر : الفصل الخاص بالقيادة الادارية .

الى التخصص ووجوب اتباع خط السلطة ووحدة الاتجاه ، ونطاق التمكن ، وغير ذلك من قواعد التنظيم والادارة التى لا تساعد على الانطلاق وانما تكبت نموه وتطوره ·

ويلاحظ أن كلا من ماكمورى وأرجيرس يحللان رغبات الفرد وصفاته فيصلان الى صفات الاتكال وعدم الاعتماد على النفس · الا أن الأول يقرر أن هذه الصفات طبيعية لدى الفرد ولا يمكن تغييرها وهو سعيد فى اطارها، بينما يقرر الثانى أن هذه الصفات تضفيها المنظمة على الفرد وليست أساسية فى تكوينه وخلقه · ولايعطى أرجيرس حلا لهذه المشكلة التى اثارها بين نمو الفرد ونمو المنظمة . ولكنه يقترح الاستعانة ببعض الأساليب التى تخفف من غلواء كبت المنظمة لنمو العاملين بها ، والتى توجد نوعا من التوافق بين تحقيق الأفراد لتكاملهم وتحقيق المنظمة لأهدافها ·

من هذه الأساليب التى يقترحها اهتمام القيادة بالعاملين ، والسماح ببعض المرونة والتساهل وزيادة الفرص المتاحة أمامهم ، وقدرة القيادة على تشخيص تفاعل العلاقات ، والاستعانة بالخبراء فى مسائل العلاقات لتوطيد علاقات أفضل بين قيادة المنظمة والعاملين بها ·

والواقع أن كتابات أرجيرس وان كانت لاتقدم حلولا أو اجابات الا أنها أبرزت صراحة مشكلة التعارض بين رغبات الأفراد وحاجاتهم ، وبين حاجات المنظمة وأهدافها ، وواجهت مشكلة التضارب بين مصالح المنظمة ومصالح العاملين · وهى المشكلة التى لم تر النظريات السابقة وجودها ، بل افترضت توافقها فى شكل أو آخر ·

أما ماجريجور فهو ـ مثل رنسيس ليكرت ـ من المرتدين عن الدعوة للأسلوب الانسانى ، فقد كان من دعاته وله كتابات تؤيده ، ولكن بعد خبرة طويلة فى الادارة وعلى الأخص بعد سنوات ست فى ادارة احدى الجامعات، قرر أنه لا يمكن من الناحية العملية تطبيق الاتجاه الانسانى فى صورته الكاملة التى توفر التفاهم والسعادة ، وتشبع حاجات العاملين جميعا وتخلق جوا يسود فيه التعاون والوئام · وهو يقر فى خطاب القاه فى خريجى جامعته

وهيئة التدريس بها أنه كان يظن من الممكن الوصول الى هذه المرتبة ، ولكنه يعترف أنه كان مخطئا (١) ٠

وفى كتاباته الحديثة يقرر ماجريجور أن اشباع رغبـات الأفراد قد لا يكون بالضرورة متمشيا مع أهداف المنظمة ٠ ولذلك فهو يرى أن يكون هناك نوع من المواءمة والالتقاء بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها ٠ وعندئذ فقط سيشعر الأفراد باستقلالهم ونموهم فى اتجاه تحقيقهم أهداف المنظمة ٠ وهذا الاتجاه ينادى بضرورة الاتفاق على الهدف ووضعه والتعـــاون بين الرئيس والمرؤسين ، وأن يدركوا أنهم يعملون معا لبلوغ الهدف والوصول الى درجة تحكم فيها الجماعة نفسها "Self control" ٠ أى أن ماجريجور يقرر أنه برغم الاختلاف بين أهداف الفرد وأهداف المنظمة ، الا أنه يمكن محاولة التوفيق بينها من طريق الاتفاق على تحديد هدف يكون تحقيقه حافزا لكل من القيادة والعاملين ٠ كما يدعو الى خلق الظروف التى بها تتحقق الرغبات الشخصية للأفراد عند تحقيقهم بنجاح مشروعات المنظمة ٠ بحيث يشعر الفرد أن مصلحته الشخصية مرتبطة بصالح المنظمة التى يعنيه أمر نجاحها ٠ وهذا يتفق مع الأسلوب الذى يتبع فى يوغوسلافيا من جعل الصف الأول يشعر بملكية المصانع والمشروعات ، والأساليب الأخرى التى تتبع فى النظم الاشتراكية من تمليك للعمال واشتراكهم فى الأرباح ، وتوعية الموظفين بأن المنظمة التى يعملون بها ما هى الا امتداد لأشخاصهم وجزء من كيانهم، وأن لهم مصالح مرتبطة أشد الارتباط بنجاحها ٠

ونحن نؤيد العدول عن المغالاة فى تطبيق الاتجاه الانسانى ٠ وان كنا لا نرجو الاقتصار على الأسلوب العلمى البحت ، ذلك أن كلا منهما يعبر عن طرفى نقيض احدهما لا يعنى بالأفراد ، والآخر لا يهتم بسواهم ٠ ولعلهُ كان من الطبيعى أن يسود الاندفاع فى الاتجاه العلمى فى الادارة فى فترة نما فيها الأسلوب العلمى فى جميع مظاهر الحياة وميادينها ، وفى حقبة نمت فيها الصناعة بدرجة سريعة دعت الى وجوب السيطرة على الموقف ٠

وقد كان من الطبيعى ايضـا أن يكون الاندفاع فى المنـــاداة بالمنهج الانسانى فى وقت ظهرت فيه العلوم الانسانية والنفسية والسلوكية وازدهرت بحيث أضحت تدرس اغلب تصرفات الافراد ، واصبح التحليل النفسى وتفهم سلوك البشر ودوافعهم لاشباع رغباتهم هواية الباحثين ٠

ولعلنا الآن فى مرحـــلة الاتزان التى تلى دائمـــا مرحلة الاندفاع • والنظريات السلوكية الحديثة التى ناقشنا ثلاثة منها انما ترى « الفرد داخل المنظمة » ، ولا تعطى الواحد منهما أهمية دون الآخر •

والواقع الذى نود أن نؤكده هو أن هناك فارقا كبيرا وواضحا بين الدور الذى يؤديه المساعد الاجتماعى أو الاخصائى النفسانى الذى يعمل مع جماعة بغرض مساعدتها أو حل مشكلاتها او علاج اتجاهات مرضية بها أو بأفرادها ، وبين دور القائد الذى يولى منصبا اداريا فنيا يتطلب منه أن يستخدم فى سبيل تحقيق الأهداف التى وكل اليه أمر تحقيقها أســـــاليب مختلفة ، من بينها الاهتمام بالناحية الانسانية ، ومن بينها أيضا استخدام السلطة أو النفوذ أو التضحية ببعض الاعتبارات الفردية أو الرغبـــــات الشخصية •

والمعيار هنا فى نظرنا هو محاولة الوصــــول الى نوع من الموازنة والمواءمة بين مصالح الأفراد العاملين ومصلحة المنظمة ، أى محـــــاولة الوصول الى حل مناسب للمعادلة الادارية الصعبة ، التى يمثل طرفيها كل من الفرد والمنظمة وتتطلب التوفيق بين حاجات المنظمة وحاجات الفرد •

وهذا التوفيق يمكن أن يتم بالاجابة على السؤال التالى :

هل ستضار المصلحة العامة باجابة الفرد الى رغباته ؟ وهل ستؤثر تلبية هذه الرغبات على كفاية المنظمة ؟ •

وقد تكون الاجابة صعبة لأنها تتطلب الموازنة بين أمور غير محددة ونتائجها غير معلومة تماما • ولكنها من المهام الرئيسية التى تواجه القائد الادارى ، وتفرض نفسها عليه وتتطلب منه حلا مرضيا • فأحد المهام الكبرى فى العملية القيادية هى محاولة التوفيق بين أهداف المنظمة وأهداف العاملين بها •• فاذا كان هذا أمرا صـــعبا ففى صـــعوبته محك الاختبار للقدرات والمهارات القيادية الحقة •

# الفصل الخامس

# الحوافز

يدور التساؤل عن الطريقة التى يمكن بها حمل الفرد على المساهمة والتعاون فى العمل بأقصى طاقة ممكنة · والملاحظ أنه يمكن الوصول الى ذلك عن طريق توفير الحوافز المختلفة ، المادية وغير المادية ، والايجابية والرادعة · بيد أنه يحدث فى بعض الأحيان أن تكون المنظمة بطبيعتها عاجزة عن تقديم الحوافز الموضوعية التى تدفع الفرد الى العمل · ويصبح البديل الوحيد فى هذه الحالة هو التأثير على الفرد بهدف تغيير اتجاهاته· ففى المنظمات الصناعية والتجارية يكون للحوافز أثرها فى تحريك طاقات العاملين وشحذ هممهم من أجل زيادة الانتاج · بينما فى المنظمات السياسية والخيرية والدينية يكون الاهتمام مركزا أساسا على عملية الاغراء والتأثير فى الاتجاهات ·

ومن الواضح أن هناك صعابا مرتبطة بالوصـــول الى نوع الحوافز الضرورية ، وتجنب الحوافز المتعارضة ، وتوفير طرق اغراء وترغيب مؤثرة . وتقرير نوع ومدى الحوافز والرغبات الفعالة والممكنة أمر فى غاية الحساسية والتعقيد الى درجة تجعل من المتعذر تقرير نظام محدد سلفا للحوافز قبل تطبيقها ، أو محاولة التعميم بالنسبة لجميع المنظمات .

وثمة حقيقة أخرى ،وهى أن نظام الحوافز أقل عناصر الادارة استقرارا مادامت العوامل الخارجية والظروف المحيطة بالمنظمة تؤثر فيما يمكن أن تقدمه من حوافز . وطالما أن الحوافز مطمع هام لجميع القـوى العـــاملة بالمنظمة ، فهى تخلق جوا تسود فيه المنافسة للوصول الى درجات الامتيـاز والتفوق .

ويترتب على ما تقدم بضع نتائج :

النتيجة الأولى :

أن توفير الحوافز المناسبة المتعلقة بالمكانة والمنصب يؤدى الى اتجاه المنظمة نحو النمو والتوسع . وربما كانت الحوافز هى الأساس أو المبرر لتضخم المنظمات صناعية كانت أم حكومية أم سياسية . فالنمو يعنى فرصا أكبر لتوفير معظم أنواع الحوافز ، ولذا ينظر الى كبر حجم المنظمة على أنه يتيح فرصة أوسع للحوافز ويلاحظ هنا انه ما لم تكن المنظمة ناجحة ، فان نموها قد يؤدى الى القضاء عليها ، مادام النمو يؤثر عادة فى الأهميـــــة الاقتصادية للحوافز نتيجة لتأثيره فى كفاية وفعالية المنظمة .

النتيجة الثانية :

أن المنظمات الضخمة تنمو فيها اتجاهات تسلطية تركز على الانتــاج وتنفيذ العمليات الضرورية المحددة سلفا وهى بذلك لاتساعد على تنميــة اتجاهات التجديد والابتكار .

ويزيد من قوة هذه الحقيقـــــة أن الانتـــــاج الضخم وبالجملة "Mass Production" قائم على أساس تكرار عمليات نمطية فى اطار تنظيم

محكم وطرق رسمية مقررة . وهذا يعوق تنمية المهارات الفنية والادارية . وبذلك تتضاءل فرص الأشخاص الذين لديهم استعداد وطموح ، ويصبح أمر تشجيعهم مرتبطا بمدى تقليل العقبات المشار اليها .

**النتيجة الثالثة :**

أنه ينبنى على نظام اختيار الأصح للتعيين والترقى والمكافأة ، أن توزع الحوافز على أساس قيمة الفرد فى الانتاج ، ومدى اسهامه فى تحقيق أهداف المنظمة . وهذا هو أساس اهتمام المنظمات بالحوافز المادية وغير المادية .

على أنه ينبغى ادراك أن المنظمات التى تعتمـــد على الحافز المادى كأساس لدفع العمل واطلاق الطاقات الكامنة لدى العاملين ، سوف تعجز عادة عن الاستمرار فى هذا الاتجاه ما لم يمكنها تعويض ما تقدمه من مال أو مزايا مادية . وهذا عامل اقتصـــــادى هام فى موضوع الحوافز يجب التنبيه اليه .

**النتيجة الرابعة :**

أن هناك اعتقادا له مبرراته بأن معظم نظم الحوافز تؤدى الى انخفاض مستوى الانتاج . وهذا يحتم من الناحية الاقتصادية أن نوفر الى جانب الحوافز نوعا من الرقابة يضمن احتفاظ الانتاج بمستوى الجودة المقرر . فبهذه الطريقة يحقق الانتاج العائد المناسب الذى يســـاعد بدوره فى منح المزايا الاضافية .

**النتيجة الخامسة :**

أنه بينما تبدو أهمية الحافز المادى فى اشباع الحاجات البيولوجيـــة للفرد ، فان هذا الحافز يمكن أن يعمل أيضا على اشباع بعض الحـــاجات الاجتماعية لديه . ومثال ذلك حصـــول الشخص على مكافأة تشجيعية . فالدخل المادى من المكافأة ليس أداة اشباع للحاجات المادية فحسب ، وانما يصبح له مدلوله الاجتماعى كمكافأة عن الامتياز والتفوق ودليل على تقدير الادارة للعامل المجد .

# بعض أبعاد موضوع الحوافز

ان الرغبة فى تحقيق مجتمع الكفاية والعدل ، تعنى تحقيق مجموعة كاملة من الأهداف المترابطة للتغيير الاقتصادى والاجتماعى · والانتاج فى مقدمة العوامل المؤثرة فى المواقف الاقتصادية فى مجتمعنا · وحينما نربط موضوع الانتاج بالحوافز نجد أن الثورة استحدثت عددا مناسبا منها، فى مقدمتها تحديد حد أدنى للأجور ومشاركة العمال فى الأرباح ، وتخفيض ساعات العمل وتحديدها ، وادخال التأمينات بصورها المختلفة · هذا الى جانب الحوافز المعنوية التى تستهدف الارتقاء بقيمة العامل والاعتراف بقدرته وأهميته ، من ذلك أن عضوية التنظيم السياسى ومجلس الشعب أصبحت مناصفة بين العمال والفلاحين وبين جميع الطوائف الأخرى بالمجتمع ·

والتساؤل الآن هو الى أى حد أنتجت الحوافز عندنا ثمرتها ، وما هى نقاط الضعف فيها ، وما هى الشروط التى تجعل مثل هذه الحوافز تؤثر بفاعلية أكبر وأعمق ، والى أى آفاق جديدة يمكن أن تنطلق ·

## أولا : الحوافز المادية :

فى ظل النشاط الاقتصادى الحر يكون للحوافز المادية مجالها الفسيح · لأن الفرد يتوقع من منظمته أن تشبع حاجاته البيولوجية الأساسية، كالحاجة للطعام والمسكن والملبس ، الى جانب الميزات وظروف العمل المادية المناسبة التى يمكن أن تؤدى الى زيادة الانتاج ·

وقد سارت وجهة النظر التقليدية على اعتبار أن العامل كائن اقتصادى أهم ما يدفعه الى العمل والانتاج هو حافز الأجر · ولهذا انصرف جانب كبير من الاهتمام عندنا الى تطبيق نظم المكافآت سواء عن طريق الأجور التشجيعية أو المساهمة فى الأرباح ·

على أن حصيلة التجارب والبحوث العلمية قد أجمعت على أن الحوافز المادية وحدها ليست كافية ، وما لم تساندها أنواع أخرى من الحوافز فان

آثارها تقتصر على مجرد اشباع الحاجات البيولوجية لدى الأفراد · ومن ثم فان الحوافز المادية تصبح ضئيلة الأثر بعد حد الاشباع المناسب لهذه الحاجات ·ولذلك فان الأفراد لا يسعون لزيادة الانتاج للحصول على مكاسب مادية اضافية ، وبهذا يتعذر حفزهم ماديا على الاسهام فى الانتاج الا بقدر معين من جهودهم (١) ·

ويؤكد هذا أن عددا كبيرا من المنظمات القوية قائمة بالرغم من أن الحوافز المادية ــ فوق حد الكفاف ــ غير موجودة كلية أو غير متوفرة تماما · فمعظم المنظمات السياسية لا تعتمد على هذه الحوافز ، بينما تستبعدها المنظمات الدينية ·

أما بالنسبة للعامل فالحوافز المادية وحدها ضئيلة الأثر ما لم تعزز بحوافز أخرى ، بحيث يتعذر أن نقيم أثر الأجر وحده كمتغير · فقد اتضح مثلا أن العامل يهتم بالفرق فى الأجر بينه وبين زملائه أكثر مما يهتم بمستوى أجره شخصيا ، لأن العاملين يعتبرون فروق الأجور رموزا للفروق الاجتماعية · كذلك قد ينعدم حافز الأجر اذا تعارض مع حاجة العامل للأمن والاستقرار وسيطر عليه الشعور بالخوف من الفصل أو التوفير ، كما يحدث فى أوقات الكساد · وقد يأخذ العامل زيادة الأجر على أنها قضية مسلمة ، فلا يكون لها تأثير كحافز ما لم تقترن مباشرة بعمل ممتاز أداه أو مجهود غير عادى بذله ·.

وليس من شك فى أنه توجد حوافز أخرى لها تأثير أكبر وقوة دفع أعلى بالنسبة لبعض العاملين · ولعل هذا يفسر استمرار كبار المنفذين عندنا فى بذل طاقاتهم فى العمل ، وربما بانتاجية أعلى ، بعد تخفيض بدل التمثيل الذى كانوا يتقاضونه لأن الذى يحفزهم على العمل فى تقديرهم شىء أهم من العائد المادى ألا وهو الحافز السياسى والاجتماعى باعتبارهم ينتمون لفئة القادة فى المجتمع ·

---

1. Douglas McGregor: Leadership and Motivation, (Combridge, Mass: The M.I.T. Press, 1966), pp. 12-13.

وبالنسبة للحوافز عن طريق الاشتراك فى الأرباح فمن المسلم به أن لهذا النظام مزايا نجملها فيما يلى :

١ - ربط المصالح الذاتية للعامل بمصلحة المشروع وبأهدافه ، وبذلك تنمو لدى العامل مشاعر الولاء للعمل ·

٢ - أن يشعر العامل بمشاركته فى ربح ساهم فى تحقيقه ، وهذا يحفزه من جديد لزيادة الانتاج ·

٣ - العامل الذى يشترك فى الحصول على الربح يزداد شغفه بعمله ويتفوق فيه ·

٤ - أن العامل لا يتحمل أية أعباء مالية اضافية اذا لم تحقق المنظمة ربحـــا ·

والى جانب هذه المزايا تبدو نقاط ضعف فى نظام الاشتراك فى الأرباح، أهمها ما يأتى :

١ - العامل مجهوده محدود فى زيادة أرباح المنظمة ، حيث تتدخل عوامل أخرى هامة تؤثر فى الربح ·

وقد يحدث أن يبذل العامل جهدا كبيرا ثم يتضح أن المنظمة لم تحقق ربحا ما يمكن توزيعه عليه ·

٢ - مضى فترة طويلة من الوقت بين أداء العمل بامتياز وبين تسلم الأرباح بحيث لايشعر العامل برابطة السببية بينهما ·

٣ - عادة ما تتحول نظرة العامل الى نصيبه فى الأرباح على انه جزء من الأجر · وفى كثير من المنظمات يأخذ توزيع الأرباح صفة الاستمرار ، بحيث تفقد أثرها كحافز مادى ·

نخلص مما تقدم أنه يمكن الحصول على مزيد من تعاون العـــاملين وانتاجهم فى ظل نظام الحوافز المادية ، كالمشـــاركة فى الأرباح والمكافآت وزيادة الأجور ·على أن تتناسب هذه الحوافز مع طبيعة العمل ومقدار الجهد المبذول والنتائج التى أمكن الحصول عليها ، وأن يمنح الحافز فى الوقت المناسب لتكون له آثاره المرجوة · على أن يدرس موضوع الحوافز المادية فى كل منظمة على حدة ، وتتقرر الحوافز نتيجة لهذه الدراسة التى تأخذ

فى اعتبارها طبيعة المشروع ، ونوع الانتاج ومخـــاطر العمل ، وأثره فى الاقتصاد القومى ، ومدى أهميته السياسية والاجتماعية وما الى ذلك .

ويلزم أن تتأكد المنظمة من أن تقديم الحوافز المادية ليس عبئا عليها . وانما تساهم هذه الحوافز ونتائجها فى تحقيق كسب اقتصادى للمشروع .

**ثانيا : الحوافز المعنـــوية :**

لقد دلت البحوث العلمية على أن مجموع الدوافع التى تحكم وضع نظام للحوافز تنقسم الى قسمين :

القسم الأول : دوافع الأمن والاســـتقرار . وهى تمثل الحاجة الى الاستقرار فى العمل ، والاطمئنان على المستقبل وعلى المركز ، وعلى العلاقة مع الرؤساء ، وعلى المكانة الشخصية .

القسم الثانى : دوافع الانجاز . وتمثل الحاجة الى الانتاج والتفـوق فى الأداء ، والى التقدير ، والى الاعتراف بالوجود وبالفضل بنـــاء على الانتاج الممتاز .

ويلاحظ أنه وان كانت هاتان المجموعتان من الحاجات متداخلتين ، الا أن المجموعة الأولى ، وهى مجموعة حاجات الأمن والاستقرار ، لاتستهدف مباشرة حفز العاملين على العمل ، وانما هى أساس يتعذر بدونه النجـــاح فى حفزهم على العمل وزيادة الانتاج أو تحسينه . وبعبارة أخرى يتعين أولا العمل على اشباع هذه المجموعة من الحاجات لكى يمكن الوصول بالمجموعة الثانية ، وهى حوافز الانتاج ، الى أعلى مستوياتها لأن الاهتمـــام باعداد النظام الذى يوفر الأمن والطمأنينة للعاملين ،دون الاهتمام بالمجموعة الأخرى من الحاجات ، يؤدى الى التواكل والدعة .

ويبدو أننا فى مصر ، وتحت ظروف التغيير الاجتماعى السريع ، قد انصرف اهتمامنا فى المقام الأول الى اشباع حاجات الأمن والاستقرار . وفى كثير من الأحيان بدرجة تتجاوز تحديات حاجات الانجاز (١) . ومن الواضح أن الابقاء على الأعداد الزائدة على حاجة العمل ببعض المنظمات ،

وسياسة تعيين الخريجين بالجملة تؤكد هذا الاتجاه · ومن المؤكد أن عدم وجود معدلات للأداء بمعظم الوحدات الانتاجية ، وعدم وجود سياسة لتقييم العاملين على أساس مثل هذه المعدلات ، كلها عوامل تذكى مشاعر الأمن والاطمئنان المتزايدة لدى العاملين دون أن تمتحن قدراتهم أو توفر الحوافز التى تتحدى امكانات الانتاج لديهم ·

ومن ثم نجد أن الشكوى ـ سواء بالقطاع العام او بالحكومة ـ تنصب فى أغلب الأحيان على اتجاهات التواكل والسلبية واللامبالاة لدى العاملين · لأنهم يشعرون بمزيد من الطمأنينة يجب تحديات حوافز العمل والانجاز · وهكذا تصبح المشكلة التى تواجهها هى كيف نوفر الحوافز الايجابية التى تحرك طاقاتنا وتشبع حاجاتنا المختلفة ، جنبا الى جنب مع توفير درجة من التوتر الصحى الذى يشد اهتمامات الأفراد ويحول بينهم وبين نزعات الدعة والسلبية واللامبالاة (٢) ·

ويلاحظ أن العامل فى المجتمع الرأسمالى صادف صعوبات كثيرة فى محاولة اشباع حاجات المجموعة الأولى ، اى حاجات الأمن والاستقرار وفى مقدمتها :

١ ـ اعتماد نظام التوظف على سياسة البقاء للأصلح "Hire and Fire" الذى يعتبر تحديا مستمرا لأمن العامل واستقراره ، وبالتالى لامكاناته وقدرته على الانتاج الوافر ·

٢ ـ عدم اطمئنان العامل على مستقبله بسبب الصراع الدائم بين أصحاب رؤوس الأموال وبين العمال ·

---

(١) ظهرت بعض نتائج هذا عندنا فى اعقاب الضمانات العديدة التى توفرت للعمال فى أوائل الستينات نتيجة للتطبيق الاشتراكى ، والتى استهدفت تامينهم ضد الفصل أو التعسف فى استعمال السلطة · وقد صاحب بداية تطبيقها ظهور بعض الظواهر السلبية فى وحدات الانتاج التى تنم عن اتجاهات سلوكية غير رشيدة · مما دعى القيادة السياسية الى حسم هذا الموضوع معلنة انه لا مكان للعامل الانتهازى او الخامل فى مجتمع الانتاج ·

2. Harlen Gleveland, A. **Philosophy for the** public Executive, (Syracuse: Memo, 1962), pp. 6-9.

٣ ـ التحدى المستمر الناتج عن المنافسة بين مختلف المشروعات يجعل العمال في سعى دائم للمحافظة على منظمتهم فى حالة تقدم وازدهار حتى لاتضار مصالحهم اذا ما قضى على المنظمة نتيجة المنافسة ٠

وهذا الوضع القائم فى المجتمع الرأسمالى ، من حيث توافر المجموعة الثانية من الحوافز والصعاب التى تعترض المجموعة الأولى موضع الدراسة والبحث ، حيث تبذل الجهود للوصول الى نوع من التوازن الذى يحقق الأمن والاستقرار للعاملين ، ومع ذلك يجعلهم يندفعون الى العمل والانتاج بأقصى طاقات ممكنة (١) ٠

ومن ناحية أخرى نجد أن نظم العاملين عندنا قاصرة عن تقديم نوع الحوافز الذى يمكن أن يشبع حاجات الأفراد غير المادية ، كالفرص والرغبات الشخصية غير المادية التى لها أهميتها فى الدفع الى التعاون والى زيادة الانتاج ٠ لأن فرص التفوق والحصول على المنصب المرموق والمكانة العالية تفوق فى أهميتها الحوافز المادية ٠ وهذه الحقيقة تسرى على جميع فئات العاملين حتى فى المنظمات ذات الصبغة التجارية حيث يظن أنهـــا ضئيلة الأثر ، اذ نجد أن المال بدون المنصب أو المكانة يكون عديم الجدوى ٠ ومن النادر أن تقوم زيادة الأجر أو المكافأة وحدها كحافز اذا كانت مصحوبة باضعاف المكانة ، وعلى العكس من ذلك فان الأفراد يتطلعون الى الترقى للمنصب الذى عادة ما يكون مصحوبا بزيادة فى الدخل المادى ٠

لذلك فان أسلوب الترقية الدورية وفقا لنظام الأقدمية المطلقة فى معظم الدرجات لايمكن اعتباره حافزا فعالا يشبع حاجات الأفراد الى التفوق وتأكيد الذات والتقدير . لأن المساواة التامة بين الجميع ـ ما داموا قد حصلوا على تقدير مرضى ـ لاترضى حاجات من يشعرون بالتفوق فى الآداء أو التضحية من أجل العمل ٠ وحتى فى المجالات التى تتم فيها الترقية بالاختيار ما زالت هناك اتجاهات لممارسة سياسة الضغط والوصولية ٠ وهكذا تصبح مهمــة الفرد كيف يصل الى الشخص الذى يمكن أن يرقيه ، لا كيف يصل الى أسلوب العمل الذى يبرزه ويوصله الى درجة أعلى ٠

---

(١) احمد فؤاد شريف ، ادارة الافراد والعلاقات الصناعية ، ( القاهرة : مطابع جريدة الصباح ، ١٩٦١ ) ٠

ونضيف الى ماتقدم أن نظم التقييم عندنا غير متطورة ، وانها كحافز يتحدى حاجات الفرد للانجاز غير ذات مفعول • فالتقارير السنوية لاتعبر عن واقع الحال • ويكفى أن ندلل على ذلك بانه بالرغم من الشكوى التى تتردد عن اهمال العاملين بالدولة ، وبالرغم من ضعف انتاجية وسوء أداء بعضهم ، فانه من بين مئات الآلاف من العاملين يندر أن نجد من فصل منهم بسبب سوء التقدير الذى حصل عليه فى التقرير السنوى •

وقد كشف البحث عن أن بعض الرؤساء لا يتوخون الدقة فى تحرير هذه التقارير • وانها تملأ بطريقة روتينية دون فحص أو دراسة أو تقييم موضوعى لعناصر الكفاية والأداء فى الفرد وأن بعض الرؤساء يتأثرون باعتبارات شخصية وجوانب غير موضوعية عند كتابة هذه التقارير • مثل مدى تمشى المرؤوس مع الرئيس فى المزاج والرغبات ، ومدى توافقه مع آرائه ، ومدى اتفاقهما فى الاتجاهات (١) •

والى جانب هذا فالتقارير بتصميمها الحالى تفقد كثيرا من مقومات التقييم النموذجى والدليل على ذلك انها اغفلت معدلات الأداء كأحد العناصر الهامة لتقييم الفرد ، وأن معظم مواد التقدير غير محددة تحديدا دقيقا ويعوزها الايضاح والتفسير وابراز عناصرها المختلفة •

ونقطة أخرى هامة وهى اهمية التدريب كحافز • فالتدريب السليم المجدى يمكن أن يكون فى مقدمة الحوافز من حيث قيمة العلم والمعرفة كمصدر أمن ومصدر ثقة بالنفس ، الى جانب اشباعه لحاجة الفرد للنمو والتقدم الوظيفى واكتساب التجارب الجديدة •

ثالثا : الحوافز الرادعة :

الحوافز ايجابية ورادعة • الحافز الايجابى يكافىء ، والحفز من طريق الردع يتضمن نوعا من العقاب • والعقاب يجعل الشخص يخشى تكرار الخطأ

---

(١) تبين لنا من دراسة ٢٨٠ تقريرا سنويا تعب فيها الرؤساء ملاحظات لاصحاب هذه التقارير ان أجهزة الرقابة المركزية قد رأت استبعاد الملاحظات لـ ٧٩ تقريرا بنسبة ٢٠٪ ، كذا قررت تعديل الملاحظات فى ٦٧ تقريرا بنسبة ١٨٪ •

حتى يتجنب العقوبة فيكون تجنب العقوبة حافزا لعدم الوقوع فى الخطأ أو المخالفة • ومن الحوافز الرادعة الانذار ، والخصم من المرتب ، والفصل •

ومن الناحية العلمية فان الحافز الرادع لايحفز على العمل ، وانما هو يحذر ، وهو لايدفع للتعاون ، ولا يعلم الأداء ، وانما يعلم كيف نتجنب العقاب ، وكيف نتحاشى المواقف التى توقع فى العقاب دون الامتناع عن العمل • فالخوف من الفصل مثلا وسيلة رقابة وتحكم غير سليمة من الناحية السيكلوجية ، ولا يؤدى الى بذل افضل الطاقات لدى الفرد الذى عادة ما يؤدى العمل بالدرجة التى لاتعرضه الفصل •

أما الحافز الايجابى فيتحدى قدرات الموظف على العمل ، لأن فى العمل تقديرا ومكافأة ، ولأن فيه اشباعا للحاجات ، أو اعترافا بكيان الفرد وذاته وقيمته لذلك يجب أن تستعمل الحوافز الرادعة بقدر ، والا تتخذ أساسا لتحريك العمل أو دفع الانتاج ، وخاصة أنه أيسر جدا على الرئيس اصدار قرار بالعقوبة من أن يحاول تجريب أساليب الحفز الايجابية •

والملاحظ أن الحوافز الرادعة عندنا محدودة الفاعلية ، بالرغم من أن حاجات الأمن قد اشبعت بالدرجة التى أدت الى ظهور اتجاهات الدعة والسلبية واللامبالاة • وكان يمكن فى ظل نظام فعال للحوافز الرادعة أن نصل الى بعض التوازن الذى يحقق الصالح العام •

ويمكن أن نعزى عدم فاعلية الحوافز الرادعة عندنا للأسباب الآتية :

١ ـ التردد فى استعمالها بسبب اثارها المادية والاجتماعية ، وذلك لاعتبارات الرحمة ، أو الرغبة فى الشعبية ، أو تحت تاثير الضغوط المختلفة •

٢ ـ اتجاه بعض الرؤساء ـ نتيجة لظروف التغيير الاجتماعى ـ الى عدم استعمال الحوافز الرادعة منعا من اثارة المشكلات وايثارا للسلام •

---

(١) يطلق عليها أحيانا « الحوافز السلبية » ، وفي رأينا أن هذه التسمية لا توضح المفهوم الحقيقي للحوافز الرادعة •

٣ - ضبط نطاق السلطة التى يتمتع بها بعض الرؤساء فى توقيع العقوبات على العاملين ٠

٤ - مضى فترة زمنية طويلة بين وقت اكتشاف الاهمال أو المخالفة وبين توقيع العقوبة ٠

٥ - الميل الى استعمال الحوافز الرادعة للعقاب وليس للاصلاح ٠

٦ - عدم وجود معدلات اداء فردية وجمـــاعية فى مجالات العمل المختلفة تتخذ معيارا للتقييم ، ومن ثم للثواب والعقاب ٠

الحوافز فى قانون العاملين الجديد ( ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ) :

نص القانون الجديد للعاملين المدنيين على جواز وضع نظام للحوافز المادية والمعنوية بما يكفل تحقيق الأهداف وترشيد الانتاج على أساس معدلات قياسية للاداء (١) ٠ وقد عهد المشرع بوضع قواعد هذا النظام للســـلطة المختصة بالوحدة ، دون أن يقيده بقيد ما ، حتى يتيح الفرصة لكل وحدة ، لوضع مثل هذا النظام ، بالنظر الى طبيعة نشاطها وظروف العمل بها ٠

العـــلاوة التشجيعية :

كانت المادة ٢٧ من القانون السابق ٤٦ لسنة ١٩٦٤ تجيز منح عـلاوة تشجيعية تعادل العلاوة الدورية المقررة اذا كانت كفاية العامل قد حـــددت بمرتبة ممتازة فى العامين الآخرين ٠

وبمقتضى الفقرة الأولى من المادة ٠: من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، أجاز المشرع منح العامل علاوة تشجيعية ولو لم يكن حاصلا على تقدير ممتاز

---

(١) تقضى المادة (٥٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ باصدار قانون نظـــام العاملين المدنيين بالدولة بأنه « تضع السلطة المختصة نظاما للحوافز المادية والمعنوية، بما يكفل تحقيق الاهداف وترشيد الانتاج على اساس معدلات قياسية للاداء » ٠

فى السنتين اخيرتين ، اذا كان قد بذل جهدا خاصا او حقق اقتصـــادا فى النفقات او رفعا لمستوى الأداء ٠

الا أن القانون الجديد للعاملين عاد لمسلك القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ باشتراط حصول العامل على درجة ممتاز فى درجات الكفاية ، فتقضى المادة ٥٢ من القانون الجديد بانه « يجـوز للسلطة المختصة منح العــامل علاوة تشجيعية تعادل العلاوات الدورية المقررة حتي ولو كان قد تجاوز نهاية الاجر المقرر للوظيفة وذلك طبقا للاوضاع التي تقررها وبمراعاة ما يأتى :

١ _ أن تكون كفاية العامل قد حـــــددت بمرتبة ممتازة عن العاملين الأخيرين وأن يكون قد بذل جهدا خاصا أو حقق اقتصادا فى النفقات أو رفعا لمستوى الأداء ٠

٢ _ الا يمنح العامل هذه العلاوة أكثر من مرة كل سنتين ٠

٣ _ الا يزيد عدد العاملين الذين يمنحون هذه العلاوة فى سنة واحدة على ١٠٪ من عدد العاملين فى وظائف كل درجة من كل مجموعة نوعية على حـــدة ٠

ولا يمنع منح هذه العلاوة من استحقاق العلاوة الدورية فى موعدها كما يجوز للسلطة المختصة منح علاوة تشجيعية للعاملين الذين يحصلون اثناء خدمتهم على درجات علمية أعلى من مستوى الدرجة الجامعية الأولى وذلك وفقا للاجراءات التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على عرض لجنة شئون الخدمة المدنية » ٠

ونلاحظ أن القانون الجديد قد وسع من قاعدة منح العلاوة التشجيعية بالغاء بعض القيود التى كانت ترد على سلطة منحها فى القانون السابق ، كعدم جواز تقريرها لأكثر من مرة كل أربع سنوات ، فأصبح يجوز منحها مرة كل سنتين ، كما حدد نسبة منحها لمجموع العاملين بنسبة ١٠٪ سنويا ، وكانت هذه النسبة قاصرة على ٥٪ من مجموع العاملين سنويا بمقتضي القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ٠

المكافات التشجيعية :

اجاز القانون الجديد تقرير مكافآت تشجيعية للعامل الذى يقدم خدمات ممتازة او اعمالا او بحوثا او اقتراحات جديدة تساعد على تحسين طـــرق العمل ورفع كفاءة الأداء وذلك بقرار من السلطة المختصة • ودون تقييدها بحد اقصى • وقد كان حدها الأقصى فى ظل العمل بالقانون السابق رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ مائة جنيه فى السنة الواحدة •

البـــدلات :

البدلات أحد الحوافز التى نظمت تنظيما جديدا بالقانون ٤٧ لســـنة ١٩٧٨ • فقد ألغى القيد الذى أورده القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ القديم ، الذى جعل الحد الأقصى للبدلات ٣٠٪ من المرتب الأصلى ، وقد وضع التنظيم الجديد للبدلات اربع مجموعات أساسية لها ، وهى : بدل التمثيل ، وبدل طبيعة العمل، وبدل الاقامة ، وبدلات مهنية • ويستطيع الموظف الحصول على هذه البدلات بحد أقصى ١٠٠٪ من الأجر الأساسى ( مادة ٤٢ ) •

كما تقضى المادة ٤٦ من القانون الجديد « يستحق شاغل الوظيفة مقابلا عن الجهود غير العادية والأعمال الاضافية التى يكلف بها من الجهة المختصة وذلك وفقا للنظام الذى تضعه السلطة المختصة ويبين ذلك النظـــام الحدود القصوى لما يجوز أن يتقاضاه العامل من مبالغ فى هذه الأموال » •

## تجربة فى الحوافز والروادع

أجرى الاتحاد السوفيتى أخيرا تجربة ذات دلالات عميقة فى الادارة ، أخذت مكانها فى مصنع للمواد الكيمارية بمدينة شوكنيوه على مسافة ١٢٥ ميلا جنوب موسكو . وقد جمعت هذه التجربة بين أسلوبى الحوافز والروادع بطريقة فعالة للغاية .

فقد فوضت الحكومة والحزب مدير المصنع سلطات كاملة فى استعمال نظام جديد للحوافز والروادع ، يمكنه من التخلص دون تعقيدات من العاملين دون المستوى أو الفائضين عن الحاجة ، مع منح المنتجين المتميزين مكافآت سخية فى حدود ميزانية المصنع . ومنذ بدأت الادارة العمل بهذه السياسة الجديدة نجح المصنع نجاحا باهرا . ففى خلال العامين ١٩٦٩ ، ١٩٧٠ ، قامت ادارة المصنع بفصل ٩٠٤ من المهندسين والفنيين والاداريين والعمال الأقل انتاجا ، وذلك بنسبة ١٣٪ تقريبا من مجموع العاملين البالغ ٦٩٠٠ من مختلف الفئات . وفى نفس الوقت منحت الادارة المبالغ التى وفرتها نتيجة تطبيق هذا الاجراء للعاملين الممتازين كحوافز انتاج . وقد نتج عن هذا الأسلوب الجديد للادارة بالمصنع ، أن زاد الانتاج ٨٢٪ ، أو ما يعادل ١٢٣ مليون دولار سنويا ، وزادت الأرباح من ما يعادل ١٥ مليون الى ٣٥ مليون دولارا وذلك خلال عامين .

ان التمعن فى النتائج التى اسفرت عنها هذه التجربة يقودنا الى عدد من الحقائق الجوهرية . لعل اكثرها وضوحا أن العاملين لايبذلون قصارى جهودهم لمجرد انتمائهم للنظام وايمانهم باهدافه . كما انها تؤكد بافصاح قيمة الحوافز والروادع كأحد الأدوات الهامة التى تستعملها الادارة للحصول على تعاون العاملين ، وتحذيرهم من السلبية أو الاهمال . فالروادع وحدها فى ظل الادارة فى النظام السوفيتى لم تكن وحدها كافية لحمل العاملين على بذل قصارى جهدهم . وجاء الحافز الايجابى ليؤكد قيمة هذا الأسلوب الهام فى زيادة الانتاج ، وهذه التجربة تؤكد كذلك أن زيادة الانتاج ليست بالضرورة فى علاقة طردية مع عدد العاملين . وهذه فى ذاتها نتيجة غاية فى الأهمية ، فعلى الرغم من خفض عدد القوى العاملة قفز الانتاج بنسبة عاليــة (١) .

---

1. International Management, (A McGraw Hill Publication: March, 1970).

## خاتمــــة :

ان الهدف الاسمى الذى يجب أن تسعى اليه الادارة ، هو الوصــول بالعاملين الى درجة عالية من التعاون الاختيـــارى المثمر لتحقيق اهداف المنظمة . وقد يبدو هذا كفاية مثالية . ومع ذلك فلو امكن للمــديرين أن يصلوا بغالبية العاملين الى اداء العمل عن رغبة حقيقية فى ذلك ، فان مهمة الادارة سوف تختلف اختلافا كبيرا . وهذا هو المدخل الذى ينفذ منه المدير. لأن المدير فى الواقع هو الذى يسيطر على معظم الفرص التى عن طريقهـا يمكن اشباع الحاجات . فالمدير هو الذى يملك حفز الأفراد فى اتجاه الابتكار والخلق ، وتنمية استعداداتهم وقدراتهم واتاحة فرص التــدريب امامهم ، وتمكينهم من ممارسة السلطة وتحمل المسئولية وممارســـة اختصاصاتهم كما أنه له الرأى المسموع فى فرص النقل والاختيار للمناصب وتقارير الكفاية.

وثمة حقيقة هامة تتصل بالسياسة التى تنتهجهـــا مصر فى الآونة الأخيرة . من الاتجاه للانفتاح الاقتصادى ، وتشجيع استثمار رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية ، والقيام بتسهيلات متعددة لاجتذاب المستثمرين العرب والأجانب فى اقامة المشروعات الاقتصادية الكبرى ، وتنشيط الاقتصاد المصرى بعد ما أصابه من ركود نتيجة الحروب المتعددة التى فرضت علينا فى غضون الثلاثين سنة الماضية .

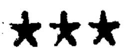
ولا يخفى أن العاملين فى القطاع الخاص عموما ، والمشروعات الأجنبية المقامة فى مصر – بصفة خاصة – يتمتعون بنظام للأجور والحوافز افضل من النظام المالى للعاملين بالحكومة والقطاع العام . ولاشك أن تأثير ذلك قد بدى واضحا فى اجتذاب القطاع الخاص والشركات الأجنبية فى مصر لأفضل العناصر والكفاءات المتاحة بالحكومة والقطاع العام ، سعيا وراء المزايا المادية الواضحة وفرص العمل الأفضل .

وهذه الحقيقة الهامة تشكل قوى ضاغطة مؤثرة على نظام العاملين بالحكومة والقطاع العام . فاما أن تقترب نظم المرتبات والحوافز بهما من نظيرتها فى القطاع الخاص والمشروعات الأجنبية ، الأمر الذى يساعد على

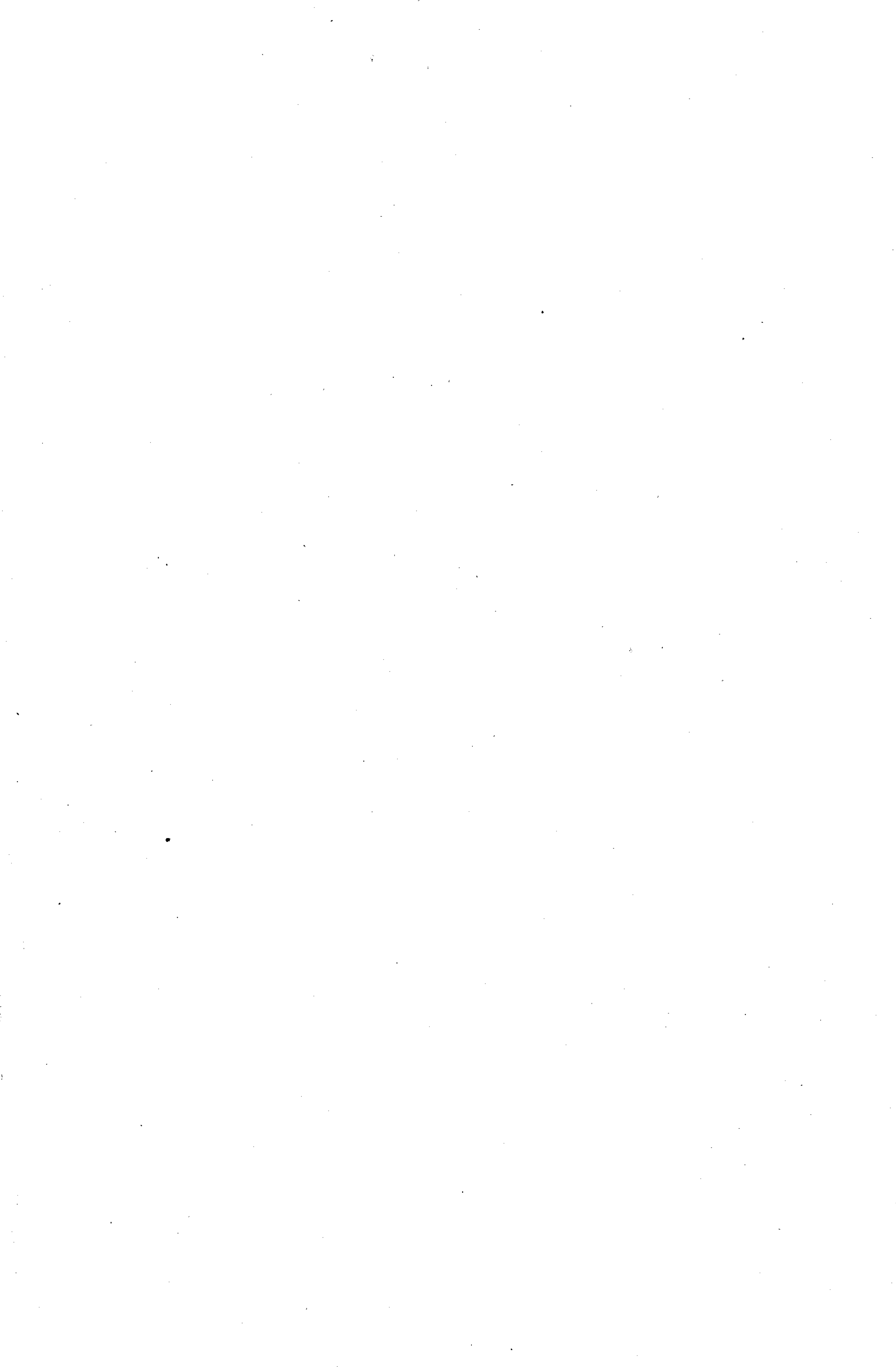
الاحتفاظ بالعناصر الممتازة من العاملين بهما ، واما أن يتزايد الاتجاه الحالى لهجرة الكفاءات منهما الى القطـــاع الخاص ، وهو ما يؤثر فى حصيلته النهائية على مستوى كفاءة العمل الحكومى والقطاع العام والحالة المعنوية للعاملين بهما ٠

ومن ناحية أخرى ، فان أجهزة الحكومة والقطاع العام تجد نفســها خلال هذه المرحلة فى مواجهة تحدى ضخم بسبب تخلفها عن الأخذ باسباب الادارة العصرية ، تلك الأسباب التى ادت الى انطلاق الادارة بالقطـــاع الخاص والشركات وهيئات الاستثمار ومشروعات الانفتاح الاقتصادى والبنوك الأجنبية نحو اعتناق نظم الادارة العلمية الحديثة ، وخاصـــة فى مجالات استخدام الحاسبات الالكترونية ، ونظم المعلومات ، واســـاليب وطرائق العمل ٠

وما لم تسارع الحكومة والقطاع العام الى مواجهة مسئولياتهما بصدد هذه الظواهر الادارية التقدمية التى أشرنا اليها ، فان الفجوة بينهما وبين الادارة خارجهما سوف تزداد اتساعا يوماً بعد يوم ٠



# المراجع



# المراجع العربيـــة

ابراهيم امام : فن العلاقات العـــامة والاعلام ، ( القاهرة مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٥ ٠

ابراهيم حلمى عبد الرحمن ولوثر جوليك : علاقة سياسـية التوظف بتنظيم الادارة الحكومية ٠ ( القاهرة : تنظيم الأداة الحكومية فى الجمهورية العربية المتحدة ، اللجنة المركزية لتنظيم الادارة ، ١٩٦٧ ) ٠

—— ، اعداد الخطة العامة للاصلاح الادارى » ، ( القاهرة : معهد الادارة

—— « التخطيط ، فحواه ، ومداه ، وجدواه » ( القاهرة : معهد الدراسات والبحوث الاحصائية ومركز الحساب العلمى ، محاضرة عام ١٩٧٢ )٠

ابراهيم سعد الدين : « ماهية التخطيط » ، القاهرة : معهد الادارة العامة ، ١٩٦٤ ) : « كيف تؤثر الرقابة فى انتـــاجية الوحدات الادارية » ، ( القاهرة : برنامج القادة الاداريين ـ برنامج المديرين العـــامين ، الدورة الأولى ، ١٩٦٥ ) ٠

احمد حافظ الجعوينى : « التخطيط الشامل للاقتصاد القومى » القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج المديرين العـــامين ، الدورة الأولى ، ١٩٦٥ ) ٠

احمد زكى محمد : « سياسية التعليم وعلاقتهـــا بالوظائف الحكومية » ، ( المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشاكل الادارية ، ١٩٥٩ ) ٠

احمد عبد الغفار : « علم المستقبل والتخطيط الطويل » ، القـــاهرة : مجلة الادارة ، العدد الرابع ، ٢ أبريل ١٩٧٠ ٠

احمد فؤاد شريف : ادارة الأفراد والعلاقات الصناعية ، ( القاهرة : مطابع الصباح ، ١٩٦١ ) ٠

ـــ « مشاكل أساسية فى التنظيم والاصلاح الادارى » القاهرة : مؤتمر التنمية الادارية ، معهد الادارة العامة ، ١٩٦٣ ) ٠

ـــ « اختتام برنامج المديرين العاميين » القاهرة : الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، برنامج القادة الاداريين من ١١ الى ٣٠ ديسمبر ســـنة ١٩٧٥ ٠

ادوارد بيرنز : العلاقات العامة فن ، ترجمة وديع فلسطين وحسنى خليفة ، ( القاهرة دار المعارف ، ١٩٦٩ ) ٠

الجهاز المركزى للتنظيم والادارة : المؤتمر العام للادارة ، ( القاهرة الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٦٦ ) ٠

ـــ مذكرة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة عن الاصلاح الادارى ٠
الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء : بيان رئيس الجهـــاز فى المؤتمر الصحفى الذى عقد فى ١٩٧٩/٦/٩ ٠

المجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا : تقـارير المجلس عن سنوات ١٩٧٧ ، ١٩٧٨ ، ١٩٧٩ ٠

المعهد الدولى للعلوم الادارية : « العلاقات العامة فى مجال الادارة العامة » ، ( القاهرة مجلة العلوم الادارية ، ابريل ، اغسطس ١٩٦٦ ) ٠

جعفر العبت : « القيادة والتدريب فى الخدمة المدنية » ، ( القاهرة : مجلة الادارة ، العدد الثالث ـ يناير ١٩٦٩ ) ٠

جمال عبد الناصر : خطاب امام مجلس الأمة بمناسبة قبول الترشيح لرياسة الجمهورية ، ١٩٦٥ ) ٠

جمال نصوحي : « ندوة الاصلاح الادارى » : ( القاهرة : مؤتمر القـادة الاداريين الدورة الثالثة ، الهيئة العامة لشـئون المطابع الأميرية ، ١٩٦٧ ) ٠

« الحكم المحلى كمدخل من مداخل التطوير الادارى » ، ( القاهرة : مؤتمر القادة الاداريين بدمنهور ، ١٩٦٤ ) ٠

جمهورية مصر : ( التقرير السنوى لديوان الموظفين ، ١٩٥٢ ) ٠ المطبعة الأميرية ، ١٩٥٣ ) ٠

جون كلارك أدمز : مبادىء الادارة العامة ، ( بيروت : محاضرات القيت اثناء المنهاج التدريبى لموظفى الحكومات العربية ، ١٩٥٤ ) ٠

حسين عمر : التخطيط فى المجتمع الاشتراكى ، ( القـاهرة : دار الكرنك للنشر والطباعة ، ١٩٦٢ ) ٠

حسين محمد على : « عملية العلاقات العامة » لجنة بحث العلاقات العـامة فى الجهاز الحكومى ، ( القاهرة معهد الادارة العامة ، ١٩٦٢ ) ٠

ـــ « الادارة بالأهداف وتقشف العلاقات العـامة » ( جريدة الأهرام ١٩٧٦/٤/٣٠ ) ٠

زكريا محيى الدين : مؤتمر الادارة ، ( القاهرة : مطبوعات معهـد الادارة العامة ، ١٩٦٥ ) ٠

ـــ مؤتمر الانتاج ، ( القاهرة : مطبوعات معهد الادارة العامة ، ١٩٦٥ ) ٠

زكى العدوى : « التنظيم فى الادارة الاشتراكية » ، ( القاهرة : مؤتمر القادة الاداريين ، معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للادارة العليـا ، ١٩٦٣ ) ٠

ــــ . ندوة المهارات القيادية » . ( القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين ، ١٩٦٥ ) .

سعد عشماوى : التنظيم والادارة الصناعية . ( القاهرة : مكتبة عين شمس، ١٩٧٠ ) .

ــــ . فى نظم الحكم والادارة » ( القـــاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٦٢ ) .

سليمان الطماوى : مبادىء علم الادارة العامة . دار الفكر العربى طبعـــة ١٩٧٤ .

ــــ النظرية العامة في القرارات الادارية . دار الفكر العربى ، طبعة ١٩٧٦.

سيد الهوارى : الادارة بالأهداف والنتائج ( القـــاهرة مكتبة عين شمس ، سنة ١٩٧٦ ) .

شارل بتلهيم : التخطيط والتنمية ، ترجمـــة اسماعيل صبرى عبد الله ، ( القاهرة : دار المعارف ، ١٩٦٦ ) .

صلاح جلال : استخدام العقل الالكترونى فى كشف الجرائم ، (جريدة الأهرام ١٩٧١/٨/٢٥ ) .

عبد الرحمن الرافعى : عصر اسماعيل، (القاهرة : مكتبة النهضة ، ١٩٤٨) .

عبد السلام بدوى : الرقابة على المؤسسات العامة ، القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٥ ) .

عبد القادر حاتم : « تطبيق الاشتراكية العربية » ( القاهرة : مؤتمر التنمية الادارية ، معهد الادارة العامة ، ١٩٦٣ ) .

عبد الكريم درويش : البيروقراطية والاشتراكية ، ( القاهرة : مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٦٥ ) .

—— : « ندوة حول مشاكل التخطيط والمتابعة » ، ( مؤتمر التنمية الادارية ، معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣ ) .

—— « اقتصاديات الحوافز » ، القاهرة : مجلة الادارة العدد الثانى ، اكتوبر ١٩٦٩ .

—— « الادارة بالاهداف ، ثورة على الثورة الادارية » مقال بجريدة الأهرام، ١٩٧٨ .

عبد الله درويش : تقييم الخطة الخمسية الأولى والراى فى الخطة الثانية لقطاع الصناعة ، ( القاهرة : وزارة التخطيط ، ١٩٦٥ ) .

عبد الملك عودة : الادارة العامة والسياسة ، ( القاهرة : مكتبة الانجلو المصرية ، ١٩٦٣ ) .

عبد المنعم القيسونى : « الوثائق الاقتصادية الرئيسية ، اطار الخطة » ، ( القاهرة : الأهرام ١٩٦٧/٤/١١ ) .

—— « اهمية الادارة السليمة من اجل التنمية » ( القاهرة ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ، مجلة الادارة ، العدد الثانى ، اكتوبر ١٩٧٠ ) .

عبد المنعم حبيب : « المدخل العلمى لدراسة وتحديد الاحتياجات التدريبية » ، ( القاهرة : مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) .

عبد المنعم شوقى : « الادارة التنفيذية واثرها فى اداء الخدمة العامة » ، المشكلات الادارية ، ( القاهرة : المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، دار المعارف ، ١٩٥٩ ) .

على بدران : « المنظمة وقيادتها الادارية » ، ( القاهرة : مؤتمر التنمية الادارية ، معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣ ) .

—— : « السلوك اللفظى للجان المؤتمر العام للادارة بالجمهورية العربية المتحدة » ، سرس الليان : مركز تنمية المجتمع ، مجلة تنمية المجتمع ، المجلد الرابع عشر ، ١٩٦٧ ) .

علي عبد الرازق : « الرقابة الداخلية كوسيلة لرفع الكفاية الانتاجية » ، ( القاهرة : الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، والجهاز المركزى للتنظيم والادارة ،مؤتمر القادة الاداريين ، الدورة الثالثة ، ١٩٦٧ ) .

علي فؤاد احمد : « الأداة التنفيذية واثرها فى تادية الخدمات العامة » ، ( القاهرة : المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، المشاكل الادارية ، ١٩٥٩ ) .

علي محجوب : « القيادة الادارية ودورها فى الاصلاح الادارى من اجل التنمية » ، ( سرس الليان : مجلة تنمية المجتمع ، مركز تنمية المجتمع فى العالم العربى ، ١٩٦٧ ) .

تطور تنظيم العاملين بالجهاز الحكومى » ، ( سرس الليان : بحث مقدم للمؤتمر العربى الثالث للعلوم الادارية ، ١٩٦٥ ) .

فتح الله الخطيب : « التعليم للادارة العامة » ، بحث بالانجليزية مقدم الى مؤتمر دراسة وبحوث الادارة العامة بافريقيا ، ابران ، نيجيريا : فبراير ١٩٧٠ .

فؤاد القاضى : مقال « الادارة بالأهداف ، اسلوب عمل ، ونظام دولة » الأهرام ١٩٧٦/٤/٣٠ .

فؤاد شريف : « مشكلات أساسية فى التنظيم والاصلاح الادارى » مؤتمر التنمية الادارة ، ١٩٧٧ .

لبيب شقير : « مركزية التخطيط ولامركزية التنفيذ » ، ( مؤتمر التنمية الادارية الأول ، معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للادارة العليا ، ١٩٦٣ ) .

لوثر جيوليك : « المشكلات الرئيسية فى تنظيم الادارة الحكومية » ، ( القاهرة مؤتمر التنمية الادارية الأولى ، معهد الادارة العامة ، المعهد القومى للادارة العليا ، وثيقة ١٩٦٣/١١/٤ ) .

—— تقرير عن تنظيم الادارة الحكومية جمهورية مصر العربية ( القاهرة : يونيو ١٩٦٢ ) .

لويس كامل مليكة : « تمثيل الادوار فى التدريب القيادى » مجلة الادارة ، اتحاد جمعيات التنمية الادارية ( القاهرة ، العدد الثالث ، ينـــاير ١٩٨٠ ) .

محمد أنور السادات : « برنامج العمل الوطنى » ، ( القاهرة : ١٩٧١ ) .

محمد توفيق رمزى : علم الادارة العامة ، ( القاهرة : مكتبة النهضـــة ، ١٩٥٧ ) .

—— : مذكرات فى علم الادارة العامة ، ( القاهرة : جامعة القاهرة ، كلية الحقوق ، قسم الدراسات العليا ، ١٩٥٩ ــ ١٩٦٠ ) .

محمد حسن يسن : جوانب من مشكلة ادارة التنمية ( القاهرة ، المعهد القومى الادارة العليا ، ١٩٦٩ ) .

محمد زيتون : الادارة المحلية فى مصر من خمسة آلاف ســـنة لليـــوم ، ( القاهرة : دار المعارف ، ١٩٦٠ )

محمد سعيد أحمد : « ادارة القطاع العام كأحد مداخل التطوير الادارى » ، مؤتمر القادة الاداريين ، ( القاهرة : مطبعة التقدم ، ١٩٦٥ ) .

—— : الظواهر التنظيمية لاستخدام الحاسب الالكترونى » ، ( القاهرة : مجلة الادارة ، العدد الثالث ، يناير ١٩٧١ ) .

—— : التنظيم وتطوير أساليب العمل ، ( القاهرة : دار الفكر العربى ، ١٩٧١ ) .

محمد سيد أحمد : « رؤية السبعينات » ، (جريدة الأهرام فى ١٩٧٠/١/١) .

محمد طلعت عيسى : العلاقات العامة مبادؤها وتطبيقاتها ، القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة ، ١٩٦٠ ) .

محمد عبد المنعم خميس : « حتمية التطوير الادارى » ، دور القائد الادارى فى تطوير الادارة ، ( القاهرة : مؤتمر القـــادة الاداريين ، الدورة الرابعة ، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية ، ١٩٦٧ ) ٠

محمد فتح الله الخطيب : دراسات فى الحكومات المقارنة ، ( القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٦٦ ) ٠

—— : « ندوة السياسة والادارة » ، ( القاهرة : معهد الادارة العامة ، برامج القادة الاداريين ٠ المديرون العامون ، ١٩٦٥ ) ٠

محمد فهمى احمد : « مشكلات التنسيق والاتصالات » ، ( القاهرة : معهد الادارة العامة ، برنامج القادة الاداريين ، ١٩٦٥/٢/٢٢ ) ٠

محمود السباعى : ادارة الشرطة فى الدولة الحديثة ، ( القاهرة : الشركة العربية للطباعة والنشر ، ١٩٦٣ ) ٠

محمود الامام : « دور الجهاز المركزى للمحاسبات بالنسبة للأجهزة الادارية التنفيذية » ، ( القاهرة برنامج القـــادة الاداريين ، برنامج المديرين العامين، الدورة الأولى، الجهاز المركزى للتنظيم والادارة، ١٩٦٥ ) ٠

محمود محمد الجوهرى : الاتجاهات الجديدة فىالعلاقات العامة ، (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية ، ١٩٧١ ) ٠

مختار حمزة : « الحاجة المتزايدة للقيادة الادارية » ، المشاكل الادارية ، ( القاهرة : المنظمة العالمية لحرية الثقافة ، ١٩٥٩ ) ٠

مصطفى أبو الفتوح : « ندوة الاصلاح الادارى » ، ( القاهرة : مؤتمر القادة الاداريين الدورة الثالثة ، الهيئة العامة لشئون المطابع ، ١٩٦٧ ) ٠

مصلحة الاستعلامات : الميثاق ، ( القاهرة ٠ دار مطابع الشعب ، ١٩٦١ )٠

مصطفى عبد العزيز : ( نظام الادارة بالأهداف وادارة الأزمات ) ، القاهرة اتحاد جمعيات التنمية الادارة ، مجلة الادارة العدد الثالث ، ينـــاير ١٩٧٧ ٠

معهد الادارة العامة : « ترجمة لبعض المصطلحات فى علم الادارة العامة » ، ( القاهرة : مطبوعات المعهد ، ١٩٥٨ ) .

—— : تقرير عن نشاط المعهد ، ( عام ١٩٦٥ ـ ١٩٦٦ ) .

—— : دراسة تحليلية عن اختصاصات أجهزة الرقابة المختلفة ، ( القاهرة : برنامج القادة الاداريين ، تقرير حلقة البحث رقم ٣ ، ديسمبر ١٩٦٥ ) .

—— ورقة عمل حول تطوير وتحديث التعليم فى مصر ١٩٧٩ .

وزارة الاعلام : هيئة الاستعلامات ، برنامج العمل الوطنى ( القاهرة : مطابع هيئة الاستعلامات ، ١٩٧١ ) .

وزارة المعارف : التعليم ، ( القاهرة : وزارة المعارف ، ادارة الشئون العامة، ١٩٥٦ ) .

—— : تطور التعليم فى الجمهورية العربية المتحدة ، ( القاهرة : وزارة المعارف ، ١٩٥٨ ) .

نزيه الأيوبى : الثورة الادارية ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، جريدة الأهرام ، عدد ١٤ ، ١٩٧٨ .

هيئة الرقابة الادارية : تقرير عن أوجه القصور والخلل فى الجهاز الادارى للدولة ، من سنة ٧٢ الى سنة ١٩٧٦ . يوليو ١٩٧٧ .

# المراجع الأجنبيــــة

## أولا : الـــكتب

Ammar Hamed.

**Growing up in an Egyptian Village : Silwa Province of Aswan.** London : Routhledge and Regan, 1945.

Appleby, Paul.

**Morality and Administration,** Baton Rouge : Louisiana University Press, 1952.

Appleby, Paul.

**Policy and Administration,** Alabama : University of Alabama Press, 1946.

Apter, D.

**Gold Coast in Transition.** Princeton : Princeton University Press, 1955.

Barish, Norman.

**System Analysis for Effective Administration,** New York : Funle and Wagnalis, 1959.

Barnete, H.G.

**Anthropologyl in Administration,** New York : Row Peterson and Company, 1956.

Berger, Morroe.

**Military Elite and Social Change : Egypt Since Napoleon.** Princeton. New Jersey : Princeton University Press, 1960.

Black, Eugene.

**Diplomacy of Economic Development.** Cambridge, Massachussettes : Harvard University Press, 1960.

Blau, Peter.

**Bureaucracy in Modern Society.** Chicago : Chicago University 1956.

Chraden H. and Sherman A.

**Readings in Personnel Management,** Cincinnati, Ohio : South-Western Company, 1966.

Cole, Taylor.

**The Canadian Bureaucracy :** Durhem-Duke University Press, 1949.

Corpus. O.D.

**The Bureaucracy in the Philippines.** Manila : Institute of Public Administration, 1957.

Cutlip, Scott and Certer, Allen.

**Effective Public Relations,** New Jersey : Prentice Hall, 1964.

Davis. Ralph.

**The Fundamentals of Top Management,** New York : Harper and Brothers, 1952.

De Tocqueville, Alexis.

**The Old Regime and the French Revolution,** Translated by S. Gilbert, New York : Doubleday. 1955.

Dimock Marshal.

**A Philosophy of Administration.** New York : Harper and Brothers, 1956.

Dimock, M., Dimock, G., and Koenig L.

**Public Administration.** New York : Rinhart and Company 1961.

Finer, Herman.

**The Theory and Practice of Modern Government.** New York: Henry Halt and Company, 1969.

Fayol, Henry.

**Administration Industrielle et Générale.** Dunod, Paris : 1925.

Friedrich, Carl. and Cole, Taylor.

**Responsible Bureaucracy : A Study of Swiss Civil Service.** Yellow Springs, Ohio : Antioch, 1944.

Gaus. John.

**Reflections on Public Administration.** Alabama : University of Alabama Press, 1948.

Gibb, H.

**Mohammedanism.** Oxford : Oxford University Press, 1955.

Gibb, H.R. and Bower H.

**Islamic Society and The West.** London : Oxford University Press, 1950.

Gouldner, Alvin.

**Patterns of Industrial Bureaucracy.** Glencoe Illinois : The Free Press, 1964.

Gore, William.

**The Making of Decisions.** Glencoe : The Free Press, 1964.

Gregoire, Roger.

**La Fonction Publique.** Paris, Armand Colin, 1954.

Griemer, Larry.

**Puting Judgement Back Into Decisions,** . Harvard Business Review, March-April, 1970.

Indian Institute of Public Administration.

**The Organization of the Government of India.** Bombay : Asia Publishing House, 1968.

Kelsall, R.A.

**Higher Civil Servants in Britain from 1870 to the Present Day,** London : Routledge, 1955.

Kibbee, J., Craft C. and Manus, B.

**Management Games,** New York: Reinhold Publishing Company, 1971.

Kingaly, Donald.

**Representative Bureaucracy, An Interpretation of the British Civil Service.** Yello Springs. Ohio : The Antioch Press, 1964.

Koontz, Harold, and O'Donnell, Cyril.

**Principles of Management. An Analysis of Managerial Functions.** New York : McGraw Hill Book Company, 1964.

Kracke, E. A. Jr.

**Civil Service in Early Sung China.** Cambridge, Harvard University Press, 1958.

Laski, Harold.

**The American Presidency.** New York : Harper and Brothers, 1960.

Lederer, W. and Burdick, E.

**The Ugly American.** New York : W. Norton and Company, 1958.

Leighton, Alexander.

**The Governing of Men.** Princeton, New Jersey : Princeton University Press, 1945.

Lenin, V.I.

**The State and the Revolution :** New York : Vanguard Press, 1926.

Lepawsky, Albert.

**Administration : The Art and Science of Organization and Management.** New York : Alfred Knopf. 1952.

Lerner, D.

**The Passing of Transitional Society.** Glencoe, Illinois : Free Press, 1958.

Levy, M.

**Structure of Society.** Princeton : Princeton University Press, 1952.

Litterer, Joseph.

**Organizations : Structure and Behavior.** New York : John Wiley and Sons, 1963.

Lord, Llod

**Egypt Since Cromer.** London : Macmillan and Company Ltd., 1963.

Low, Sidney.

**Egypt in Transition.** New York : The Macmillan Company, 1941.

Macridis, Roy.

**The Study of Comparative Government.** Doubleday Short Studies in Potilical Science, Garden City, New York, 1955.

Marx, F. Morstein.

**Foreign Governments, The Dynamics of Politics Abroad** New York : Prentice Hall, 1950.

Marx, F. Morstein (ed).

**Elements of Public Administration.** New Jersey : Prentice Hall, 1961.

Marx, F. Morstein.

**Foreign Governments.** New York : Printice Hall Inc. 1949.

Mayo, Elton

**Human Problems of An Industrial Civilization.** Boslon : Harvard University press, 1942.

McGregor, Douglas,

**Leadership and Motivation,** Cambridge : The M.I.T. Press, 1951.

Myrdal, Gunner,

**An International Economy.** New York : Harper and Brothers, 1958.

Nassan, William,

**Conservations and Journals in Egypt and Multa.** London : Sampson Low and Company, 1882.

Nicoladis, Nicolis,

**Policy Decisions and Organization Theory,** Los Angeles University of Southern California, Publication No. II, 1960.

Olmsted, Michael,

**The Small Group,** New York : Random House, 1959.

Parkinson, C. Worthcote,

**Parkinson's Law and Other Studies in Administration.** New York : Houton Miffin Company, 1957.

Pfifner, John, and Presthus, Robert,

**Public Administration, New York:** The Ronald Press, 1960.

Reisenberg, Mundy,

**The Medieval Town.** Princeton : Van Nostrand, 1958.

Riesman, David and Others,

**The Lonely Growd,** New Haven : Yale University Press, 1955.

Riggs, Fred,

**Administration in Developing Countries.** London : Asia Publishing House, 1961.

Sampson, Robert,

**The Staff Role in Management. Its Creative Uses.** New York : Harper and Brothers, 1955.

Simon, Herbert,

**Administrative Behavior. New York:** The Macmillan Company, 1957.

Siffin, William,

**Towards the Comparative Study of Public Administration.** New York : Personnel Series No. 75, American Management Association.

Stahl, Glem,

**Personnel Administration.** New York : Harper and Brothers, 1956.

Stene Ehwin and Others,
**Public Administration in The Philippines.** Manila : Institute of Public Administration, 1955.

Sutton, F.
Social Theory anr Comparative Politics. Princeton : Princeton University Press, 1955.

Swedlow, Irving,
**Development Administration : Concepts and Issues** Syracuse : Syracuse University Press, 1963.

Taylor, Fredrick,
**The Principle of Scientific Management.** New York. Harper and Brothers, 1911.

Tead, Ordway,
**The Art of Leadership.** New York. McGraw Hill Book Company, 1935.

Thompson, Victor,
**Modern Organization,** New York : Alfred A. Knopf, 1961.

United Nations,
**Standards Techniques of public Administration.** New York : United Nations, 1951.

Urwick, L. and Gulick, Luther (eds).
**Papers on the Science of public Administration,** New York : Institute of Public Administration, 1937.

U.S. Civil Service Commission,
**The Jop Element Method.** Washington, D.C. : PS 14, June 1968.

Waldo. Dwight.

Ideas and Issues in public Administration. New York : McGraw Hill Book Co. Inc., 1966.

Waldo. Dwight.

**The Study of Public Administration,** Garden City, New York : Doubleday and Company, 1955.

Weber, Max,

**The Theory of Social and Economic Organization.** Translated by M. Henderson and Talcott Parsons. New York : Oxford University Press, 1948.

White. Leonard,

**The Federations,** New York : The Mcmillan Company, 1948.
**The Jacksonians.** New York : The Macmillan Company, 1954.
**The Republican Era,** New York : The Mcmillan, Company, 1957.
**The Jeffersonian.** New York : The Mcmillan Company, 1951.
**Introduction to The Study of Public Administration.** New York: The Mcmillan Company, 1958.

White. William.

**The Organization Man.** Garden City. New York : Doubleday Anchor Books, 1956.

Wienner, Norberet,

**Cybernetics,** New York : John Wiley and Sons Inc., 1948
**The Human Use of Human Beings,** New York : Double Day and Company, Inc. 1954.

Willoughby, W.F.,

**Principles of Public Administration.** Baltimore : The John Hopkins Press, 1967.

## ثانيا : الدوريات


Alexandris. George,

"Public Administration, as a Science or an Art". **International Review of Administrative Science,** Vol. XXVII, No. L.I., P. 1961.

Afzal. M..

"Education in Public Administration at the University Level in Pakistan".

**Public Administration Review,** Lahore : National Institute of Public Administration, Oct.-Dec., 1943.

Argyris. Ghris,

"The Individual and Organization — Some Problems of Mutual Adjustment, 2".

Bennis. Warren,

"Revisionist Theory of Leadership".

**Harvard Business Review,** Jan.-Feb., 1961.

Berger. Mooroe,

"The Public Bureaucracy and Economic Growth".

The Congress for Cultural Freedom :

**Problems of Administration,** Cairo : Dar el Maaref, 1959, p. 57.

Bredcht. Arnold,

"How Bureaucracies Develop and Function".

**The Annals of The American Academy of Political and Social Science,** Vol. 292, March, 1954.

Cajl. Natalia.

"State Enterprises in France, Italy and Poland".

**International Review of Administrative Science,** Vol. XXVII — 1961.

Carson, T.T.,

"Billingualism in the Public Service of Canada".

**Public Personnel Review,** Oct., 1966.

Diamant, Alfred,

"The Relevence of Comparative Politics to the Study of Comparative Administration".

**Administrative Science Quarterly,** June. 1966.

Follet, Mary Parker,

"The Process of Control" in Gulick and Urwick.

**Papers on the Science of Administration.** New York, I.P.A., 1937.

Inkeles, Alex.,

"Social Change in Soviet Russia" ed. In Morroe Berger and Others.

**Freedom and Control in Modern Society,** New York, Van Norstand, 1954.

Gibb, C.A.,

"The Principles and Traits of Leadership". Journal of Abnormal and Social Psychology, Vol. 42, 1947.

Grimes, Paul,

"The Principles and Traits of Leadership", Journal of Abnormal and Social Psychology, Vol. 42, 1947.

Grimes, Paul,

"Demand For Younger Offials, A Problem of Nehro Party".

**The New York Times.** July 15, 1961.

Kingsbury, Joseph,

"In-Service Training in Turkey".

**Personnel Administration,** XVIII, March, 1955.

Langrod, George,
"Quelque Recents Tendences Administratives en Regime Communiste".
**International Review of Administrative Sciences.** Vol. XXVIII, 1962.

Lippit and White,
"An Experimental Study of Leadership and Group Life", in Newcomb, T. and Hartley E.
**Readings in Social Psychology,** New York, Henry Holt, 1947.

MacMury, Robert,
"The Case for Benevolent Autocracy".
**Harvard Business Review.** January-February, 1958.

Presthus, Robert,
"Behavior and Bureaucracy in Many Cultures".
**Public Administration Review,** Winter, 1959.
"Decline of the Generalist Myth".
**Public Administration,** Vol. XXIV No. 4, December, 1964.

Presthus, Robert,
"Toward A Theory of Administrative Behavior, 3".
**Adminitrative Science Quartely,** (June, 1956).

MacMury, Eugene,
"The Interdepedence Between Social and Economic Planning with Special Reference to Yogoslavia" In T. Ponsion.
**Social Welfare Policy.** The Angue, Monton and Company 1962.

Rangan, K.,
"Administration and the Third Plan".
International Review of Administrative Science, Vol. XXVIII, 1962.

Riggs, Fred,

"Agraria and industria Toward a Typology of Comparative Administration", in William Siffin.
**Towards a Comparative Study of Public Administration,** Indiana University Press, 1959.

Russel, John,

"Guides for Organization Planning", Memo. Cairo : Institute of Public Administration, 1955.

Sharp, Walter,

"Bureaucracy and Politics, Egyptian Model" in William iffin
**Towards a Camparative Study of Public Administration,** Indiana University Press, 1959.

Tickner, F.J.

"A Survey and Evaluation of Comparative Research".
**Public Administration Review** XIX, 1959.

United States Civil Service Commission.

"Leadership and Supervision",
**Personel, Management Service,** 1955.

Willson, Woodrow,

"The Study of Public Administration".